

# Opprettelse og organisering av europeiske reguleringsorganer

*Analyse av den politiske beslutningsprosessen*

Per Ludvig Skjerven



Hovedoppgave i statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskaplige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

August 2005



## Forord

Arbeidet med hovedoppgaven har for meg vært utfordrende, lærerikt og personlig utviklende. Jeg har hatt stor glede av å kunne fordype meg både i det teoretiske og empiriske materialet, og jeg synes det jeg har gjort har vært meningsfullt.

Det europeiske integreringsprosjektet haster dynamisk videre, og innen denne oppgaven er tilgjengelig, kan det være EUs prioriteringer og valg av løsninger for fremtiden går mot nye mål og på nye spor. Jeg håper likevel oppgaven kan være av interesse for dem som søker kunnskap om EUs fascinerende beslutningssystem.

Jeg vil rette en stor takk til min nære familie, som har støttet meg underveis. Uten denne støtten hadde det ikke vært mulig for meg å gjennomføre dette arbeidet; takk til Mai og Gerry Salole og til Berit Skjerven. Jeg vil også takke mine studiekolleger for motivasjon og god studieatmosfære. Mest av alt vil jeg takke min kjære Lill. Vi har oppnådd svært mye bra sammen i denne perioden.

Jeg retter også stor takknemlighet til min veileder Morten Egeberg ved ARENA, Senter for europaforskning, for all god rettleiding og tilbakemelding underveis. Ikke minst har Egebergs forskning og utgivelser vært faglig inspirerende og avgjørende for mitt valg av studieretning og tema.

Blindern, 16. august 2005

Per Ludvig Skjerven

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>I</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>II</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 TEMA .....	1
1.2 BAKGRUNN .....	4
1.2.1 Kommisjonens kapasitetsproblemer.....	4
1.2.2 Reguleringspolitikken .....	4
1.2.3 Desentralisering av den europeiske administrasjonen.....	5
1.3 OPPGAVENS PROBLEMSTILLING.....	6
1.4 VALG AV TEORI .....	7
1.5 TIDSAVGRENSING.....	8
1.6 BEGREPSFORSTÅELSE.....	8
1.7 VALG AV CASE-STUDIER.....	9
<b>2. TEORI OG METODE .....</b>	<b>10</b>
2.1 ET INTERGOVERNMENTALT PERSPEKTIV .....	10
2.1.1 Teoriens hovedtrekk.....	10
2.1.2 Forutsetninger utledet av det Intergovernmentale perspektivet .....	14
2.2 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV; FRA ORGANISASJON TIL INSTITUSJON .....	16
2.2.1 Teoriens hovedtrekk.....	16
2.2.2 Forutsetninger utledet av institusjonell teori.....	20
2.3 GARBAGE CAN PERSPEKTIVET .....	22
2.3.1 Teoriens hovedtrekk.....	22
2.3.2 Forutsetninger utledet av garbage can perspektivet .....	23
2.4 ET INSTITUSJONELT OMGIVELSESPERSPEKTIV .....	24
2.4.1 Teoriens hovedtrekk.....	24
2.4.2 Forutsetninger utledet av det institusjonelle omgivelsesperspektivet .....	26

2.5	METODISKE BETRAKTNINGER .....	27
2.5.1	Case-studiene .....	28
2.5.2	Kilder .....	29
2.5.3	Analyseopplegg og forskningsdesign .....	31
<b>3.</b>	<b>EMPIRISK GJENNOMGANG AV PROSESSEN .....</b>	<b>32</b>
3.1	BAKGRUNN: EUS REGULERINGSPOLITIKK .....	32
3.1.1	Fra komitéstruktur mot opprettelse av reguleringsorganer .....	32
3.1.2	Europeiske reguleringsorganer vokser frem .....	33
3.1.3	Krise og behov for reform .....	35
3.2	UTVIKLING AV ET FELLES RAMMEVERK .....	37
3.2.1	Kommisjonens governance prosjekt .....	39
3.2.2	Proessen etter hvitboken .....	58
3.3	OPPRETTELSE OG ORGANISERING AV EFSA .....	64
3.3.1	Matsikkerhet fra 1990 til 1999 .....	66
3.3.2	Matsikkerhet under Romani Prodi .....	68
3.3.3	Organiseringen av EFSA .....	70
3.4	OPPRETTELSE OG ORGANISERING AV EMSA .....	73
3.4.1	Organiseringen av EMSA .....	74
3.5	OPPRETTELSE OG ORGANISERING AV EASA .....	74
3.5.1	Organiseringen av EASA .....	76
<b>4.</b>	<b>ANALYSE AV PROSESSFORLØPET .....</b>	<b>77</b>
4.1	MEDLEMSSTATENE OG REFORMPROSESSEN .....	78
4.1.1	Medlemsstatene tar avgjørelsene .....	79
4.1.2	Organisasjoner opprettes gjennom institusjonell design .....	84
4.1.3	Opprettelse skjer fordi det styrker medlemsstatene .....	84
4.1.4	Organisasjonens struktur avspeiler vinnende koalisjoner .....	86
4.1.5	Ulike lands innflytelse varierer med forhandlingsgrunnlaget .....	87
4.2	EU-INSTITUSJONENES ENGASJEMENT I PROSESSEN .....	90
4.2.1	EU-institusjonenes betydning for prosessen og resultatene .....	91

4.2.2	Krisesituasjon muliggjorde desentralisering .....	98
4.2.3	Institusjonene vil styrke seg selv.....	99
4.2.4	Løsninger begrenses av stivhengighet.....	101
4.3	GARBAGE CAN OG PROSESSEN.....	102
4.3.1	Eksterne hendelser .....	103
4.3.2	Vilkårlig prosessforløp.....	104
4.3.3	Deltakere kommer og går.....	107
4.4	INSTITUSJONELLE OMGIVELSER .....	108
4.4.1	NPM og strukturlikhet.....	109
4.4.2	Innovasjonsenheter.....	110
4.4.3	Skremselsbilde .....	110
4.4.4	Inkonsekvens mellom snakk og handling .....	111
<b>5.</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....</b>	<b>112</b>
5.1	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER .....	116
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>118</b>
	BØKER, ARTIKLER MM. ....	118
	OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	122
	<b>APPENDIKS 1 – FORKORTELSER .....</b>	<b>126</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Tema

Europakommisjonen i den Europeiske Union (EU) ble utsatt for stor medieoppmerksomhet i 1999, grunnet korrupsjonsanklager og dens etterfølgende avgang. Slike krisesituasjoner resulterer ofte i reformkrav mot den aktuelle administrasjon, hvilket skjedde også her. I juli 2001 presenterte Kommisjonen reformpakken "EU governance" (European Commission 2001a), der det ble foreslått tiltak som skulle gjøre EUs styreform gjennomslagskraftig og mer demokratisk. EUs legitimitet skulle styrkes ved ansvarliggjøring og effektivisering av politikkutvikling og implementering. Desentralisering av administrative oppgaver og autonomi fra politisk ledelse var blant virkemidlene. Prosessen pågikk fra 1999 til 2003, og var i praksis en analyse av hele EUs styring og struktur, der også retningslinjer for autonome reguleringsorganer ble skissert opp. De nye strukturforslagene skulle gjelde for en rekke nye reguleringspolitiske områder, som mat- og næringsmiddelstrygghet, luftfarts- og sjøfartssikkerhet og for allerede eksisterende reguleringsorganer. Det ble fremhevet at det var EUs fremtidige reguleringspolitikk som ble diskutert, og at planleggingen av de seks reguleringsorganenes struktur sto i sentrum av dette arbeidet (governance team 2000). Kommisjonen ble satt til å lede ansvarliggjøringen og legitimitetsstyrkingen av EU som reguleringsmyndighet. For medlemslandene og europeisk næringsliv er det viktig med klare retningslinjer og rettfærdige spilleregler. Kommisjonens forventninger gikk i retning av at EU som "reguleringsstat" ville kunne fri den fra administrativt rutinearbeide, som dermed kan fokusere på politikkutvikling. Diskusjoner har også gått høyt om en slik utvikling vil gå på bekostning av medlemslandenes eller for den saks skyld andre EU-institusjoner. Disse og andre spørsmål skal belyses i denne oppgaven, der reformprosessen er utgangspunktet. Vi skal se på de politiske betingelser,

administrative forhold og aktører som har vært viktige under framtidsutformingen av de europeiske reguleringsorganene.

Et av reformens hovedformål var å skape en felles organisasjonsstruktur, hvilket resulterte i et reguleringsrammeverk som skulle være felles for eksisterende og fremtidige organer. Under reformprosessen ble det opprettet tre reguleringsorganer, med ansvar for mat-, sjø- og flysikkerhet. Sistnevnte fikk myndighet til å ta bindende enkeltavgjørelser som skal gjøres gjeldende for alle medlemslandene. Spørsmålet var da; hva slags beslutningsprosedyrer skal de tre organene utstyres med? Tradisjonelt har styrestrukturen vært medlemslandsdominert. Nå ble dette utfordret av forslag om at de andre EU-institusjonene (Kommisjonen og Europaparlamentet), og berørte parter skulle balansere opp medlemslandenes innflytelse over den daglige driften. Oppgaven skal se nærmere på hvordan og hvorfor det strukturelle utfallet til slutt ble som det ble for de tre nye reguleringsorganene.

Et spørsmål som faller seg naturlig å stille er om reformtiltakene er inspirert av tilsvarende reformer implementert i vesteuropeiske statsforvaltninger. New Public Management (NPM)<sup>1</sup> relaterte reformtiltak som fristilling og økt administrativ selvstendighet fra politisk ledelse har preget endringsprosesser i europeiske statsforvaltninger i vel 20 år. Formålet med slike desentraliseringstiltak har vært å gi administrativ avlastning på eksisterende forvaltning og øke effektiviteten. Desentralisering har vært virkemiddelet som skal skape kontinuitet og forutsigbarhet for næringsliv og berørte parter, skjerme administrative avgjørelser og oppnå større grad av effektivitet. Kommisjonens økte politiserte rolle i integreringsprosessen har dessuten også skapt et behov for legitimitet og uavhengighet i beslutningstaking, og uavhengige reguleringsorganer kan være et middel for å oppnå dette. I forhold til sine organisatoriske omgivelser har EU tradisjonelt vært sent ute til å ta innover seg reformtrender i NPM-familien, likeså med desentraliseringstiltak. I hvilken grad det

---

<sup>1</sup> Administrative reformer, også kjent som New Public Management (NPM). NPM-bølgen har skylt over så og si alle EUs medlemsland, og OECD har vært aktiv i spredning og formidling (se for eksempel Christensen og Lægreid 2002).



---

er en slik inspirasjon som ligger bak reformprosessen, bør være en overkommelig oppgave å avdekke, blant annet fordi den karakteristiske NPM-retorikken er lett gjenkjennelig.

Som andre lover og vedtak i EU-systemet, så er også forslagene i forbindelse med opprettelse av europeiske reguleringsorganer utarbeidet av Kommisjonen og godkjent av Rådet i samarbeid med Parlamentet. En studie av denne reformen kan forhåpentligvis øke vår innsikt i kompleksiteten i EUs beslutningsprosesser. Således håper jeg at oppgaven kan være et bidrag til integrasjonsforskningen. Oppgaven kan også bidra til å nyansere de oppfatninger en kan ha av maktfordelingen mellom EUs institusjoner i møte med berørte parter interesser. Det å forske på EUs beslutningstaking byr på utfordringer, og kan oppsummeres slik: "The institutionalization of Europe is a complex, enduring, far-reaching project, characterized by striking variations with respect to the speed and scope of integration affecting different parts of the EU" (Andersen 2003:17). Vektlegging av organisasjonsstrukturers betydning for forvaltningsarbeid og politiske beslutningsprosesser kan vanskelig overdrives, og dette gjelder også for EU; institusjonell struktur kan være avgjørende for hvilke saker og løsningsforslag som kommer på dagsordenen og føres debatt om. Det er allment kjent fra statsvitenskaplig forskning at desentraliseringstiltak utført i mange forvaltninger har en tendens til å gjøre politisk kontroll vanskeligere; særlig hvis reguleringsorganenes fullmakter skulle komme på linje med for eksempel Konkurransetilsynet i Norge. Valg av organisering og autonomi for reguleringsorganene vil dermed på sikt kunne påvirke forholdet mellom EUs institusjoner og medlemslandene. Således finner jeg det interessant å skulle gå i dybden på den aktuelle reformprosessen og studere opprettelsen av de nye reguleringsorganene.

## 1.2 Bakgrunn

### 1.2.1 Kommisjonens kapasitetsproblemer

På slutten av 1990-tallet var det indre markedet i kraftig vekst. En av konsekvensene dette hadde for medlemslandene var at mengden reguleringsdirektiv fra EU økte sterkt. Enkelte anså EU for å være i ferd med å bli en ”reguleringsstat” (Majone 1996). Denne utviklingen var uunngåelig sett fra EU-administrasjonens standpunkt. Reguleringspolitikken skulle utforme og håndheve regler for styring av markedsaktører. Standardiseringen gikk for full maskin, og arbeidsoppgavene for Kommisjonen var overveldende mange og komplekse av karakter. Eksempelvis var det ønske om akseptable og like miljø- og arbeidsforhold, et fungerende patentsystem, etablering av sikkerhetsstandarter, forbrukerrettigheter skulle sikres, konkurransevilkårene måtte bli sunne og rettferdige ut ifra en standard og autoriseringer skal fortløpende gies for distribuering av nye produkter. Dette er arbeidsoppgaver som Kommisjonen tradisjonelt har hatt ansvar for, men hvis det indre marked skulle kunne fortsette å fungere etter forventningene fra et stadig mer globalisert næringsliv så var det opplagt at noe måtte gjøres. Kommisjonens kapasitet var på bristepunktet, og det den eksisterende EU-administrasjonen var ikke utstyrt for å takle disse reguleringsutfordringene (Yataganas 2001 (rådgiver i juridisk avdeling i Europakommisjonen)).

### 1.2.2 Reguleringspolitikken

Det er tre typer EU-institusjoner som håndhever reguleringspolitikken; Kommisjonen, EF-domstolen og de europeiske reguleringsorganene, som Majone (1996), betegner som ”den fjerde statsmakt”. Den sterke økningen av reguleringspolitiske tiltak kan det være mange årsaker til. En forklaring kan være at det er enklere for Kommisjonen å ekspandere omfanget av reguleringsområder enn å konstruere distributiv og redistributiv politikk, da det blir mindre hindringer i form av uenighet. Dessuten faller ikke reguleringskostnader på EU og dets budsjett, men på

---

private firmaer og myndigheter i medlemslandene. En annen forklaring på at Kommisjonen ønsker en mer aktiv reguleringspolitikk kan være at det av ulike årsaker øker bredden av Kommisjonens innflytelse på integreringen (Nugent 2003). En siste forklaring som skal nevnes her, og som vil bli behandlet i oppgaven, er det behovet som Kommisjonen nærmest kontinuerlig har for å desentralisere arbeidsoppgaver, som vi var inne på over. Til tross for at slike mål settes som utgangspunkt for en endringsprosess, så er det mange ulike elementer som kan styre og forandre premissene underveis.

### **1.2.3 Desentralisering av den europeiske administrasjonen**

Opprettelse og organisering av europeiske reguleringsorganer er et komplekst politisk felt også av andre årsaker. For det første så har det å gjøre med valg av regulering og overnasjonal kontroll innenfor ett spesifikt saksområde, som for eksempel matsikkerhet. Dette er en politisk prosess som blandes sammen med den organisasjonsstrukturelle reformen. Der nest handler dette om EUs desentraliseringspolitikk, altså hvorvidt EU har anledning til og ønske om å desentralisere sin administrative og regulerende virksomhet til uavhengige organer. Til slutt har dette å gjøre med EU-systemets legitimitet hos Europas borgere, nasjonale/lokale politikere og europeisk næringsliv. Sistnevnte aktører har stilt særlige krav til åpenhet, gjennomsiktighet og kontroll, og har tvunget dette frem i EUs rutiner for saksbehandling. Reguleringspolitikken er viktig for det europeiske fellesskapet, og opprettelsen av slike reguleringsorganer kan harmonisere implementeringen av EUs etter hvert så kompliserte reguleringsbyråkrati. Til tross for medlemsstatenes skepsis mot overnasjonalisering på enda flere politikkområder, så har de vist seg villige til å overføre funksjonsspesifikke oppgaver til mer eller mindre autonome reguleringsorganer. Studiens formål er altså å identifisere de krefter og aktører som har vært avgjørende for bestemmelser knyttet til uavhengighet og grad av beslutningsmyndighet for reguleringsorganene, og av hvilke årsaker.

### 1.3 Oppgavens problemstilling

Denne studien har som mål å belyse avgjørende faktorer i den politiske beslutningsprosessen som førte til opprettelse av det felles rammeverket og de tre nye reguleringsorganene. Vi skal holde oss innenfor tidsperioden 1999 – 2003 slik at vi inkluderer overgangen mellom SanTERS og Prodis presidentskap, governancereformen og reaksjoner på rammeverket. Utviklingen av europeiske reguleringsorganer er empirisk sett mulig å studere fordi diskusjonene om uavhengighetsgraden og styringsrammene gikk høyt og lavt i EU, og er godt dokumentert. Det er to velprøvde måter å studere reformer i offentlig forvaltning på: Prosesstudier og effektstudier (Egeberg 1984). Studien er ikke en evaluering av reformtiltakens effekter, men skal kaste lys over den politiske utrednings- og beslutningsprosessen i forkant av opprettelsen av reguleringsorganene, og er dermed å betrakte som en prosesstudie. Den todelte problemstillingen er som følger:

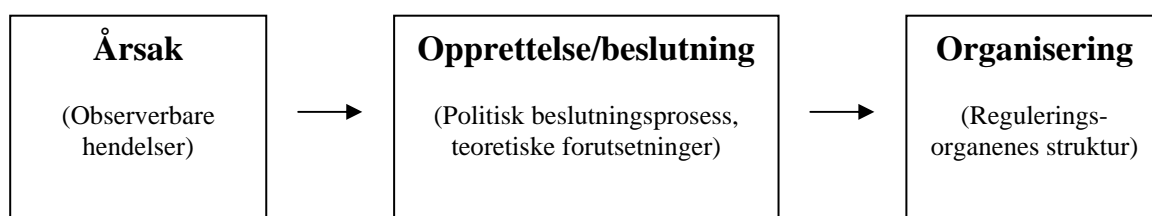
1. *Hva kan forklare opprettelsen av europeiske reguleringsorganer og deres felles rammeverk?*
2. *Hvordan har prosessen utviklet seg og hvilke aktører har hatt betydning for reguleringsorganenes endelige organisering og beslutningsmyndighet?*

Problemstillingen utløser delspørsmål som også søkes besvart: Hvilke begrunnelser har vært brukt for desentralisering innenfor de ulike reguleringspolitiske områdene i tilknytning til reformprosessen? Hvem hadde rett og plikt til å delta i beslutningsprosessen, og hvem deltok? Hvordan er de tre reguleringsorganene som under reformen ble opprettet organisert? Har deres struktur fulgt resultatet av den politiske beslutningsprosessen? Hva er deres avgrensede ansvarsområde? Er rammeverkets strukturforslag resultat av kompromissløsninger? Legger rammeverkets strukturforslag opp til politisk uavhengighet og myndighet til å ta beslutninger som er bindende for medlemslandene? Opprettelsesforordningene kan ha blitt drevet frem av (for eksempel) berørte parter, ekspertanbefalinger, kommisjonsansatte eller av medlemslands ønsker (eventuelt konstellasjoner av flere).

Har reformprosessen blitt drevet frem av EU selv eller har eksponering fra omkringliggende omgivelser vært avgjørende? Hvilken betydning har den politiske situasjonen hatt for EUs administrative virksomhet i denne sammenhengen?

De uavhengige variablene vil således være årsaksfaktorene; de observerbare hendelsene, utdypet og forklart ved hjelp av teori. Den avhengige vil være reguleringsorganenes opprettelse og organisering. Observasjonsenheterne vil da være de aktørene som har hatt innflytelse eller innvirkning på opprettelsen eller organiseringen av reguleringsorganene.

Figur 1:



## 1.4 Valg av teori

Aktiv bruk av teori kan forsterke forståelsen av politiske, sosiale og økonomiske fenomener, ved å strukturere og styre observasjon og tolkning. Problemstillingen skal belyses av et bredt utvalg etablert statsvitenskaplig teori. De fire teoretiske perspektivene som skal benyttes, har vært viktige for statsvitenskaplig forskning på opprettelses- og endringsprosesser i statsforvaltninger og på EU. Til sammen vil disse fire kunne gi et variert og muligens utfyllende bilde av reformprosessen. De fire er; det intergovernmentale perspektivet, det institusjonelle perspektivet, et garbage can perspektiv og et institusjonelt omgivelsesperspektiv. Jeg håper de kan være hjelpelige ved at vi på en systematisert måte analyserer deres teoretiske argumentasjon (forutsetninger) i forhold til oppgavens empiriske materiale. Vi kan da ha håp om at analysen får blitt nyansert og balansert i forhold til det aktuelle prosessforløpet. Målet er som nevnt å få frem hvilke aktører som har vært knyttet til

ulike løsningsforslag, hvorvidt deres standpunkt har vært konsistente gjennom prosessen og om deres tilsynelatende innflytelse har vært reel.

## 1.5 Tidsavgrensing

Jeg har avgrenset studien til perioden juli 1999 til desember 2003. Det er et naturlig start- og sluttidspunkt for reformprosessen og opprettelsen av case-studiene (som jeg kommer tilbake til). Begrunnelsen for tidsavgresningen har sitt utgangspunkt i at SanTERS kommisjon ble presset til å gå av på grunn av korrupsjonsmistanker og dårlig styring i 1999. Konsekvensen av det var at administrative endringsforslag ble skjøvet forover; avgangen akselererte arbeidet med governancereformen og endringsforslagene bidro til at tre nye reguleringsorganer ble opprettet i 2003. Prodis Kommisjon (som ble virksom fra juli 1999), påbegynte jobben med å utvikle et felles rammeverket for de europeiske reguleringsorganene. Rammeverket ble inkludert i Kommisjonens reformprosess, og sto ferdig i desember 2002. De tre reguleringsorganene EFSA (European Food Safety Agency), EMSA (European Maritime Safety Agency) og EASA (European Aviation Safety Agency) ble formelt opprettet i 2002 (januar, juni og juli), og skal være gjenstand for case-studier i denne studien. EFSA's historie gjør det nødvendig å inkludere noe materiale fra perioden før 1999. Disse organene ble operative i løpet av 2003 og 2004.

## 1.6 Begrepsforståelse

De europeiske reguleringsorganene beskriver seg selv slik: "A Community agency is a body governed by European public law; it is distinct from the Community Institutions (Council, Parliament, Commission, etc.) and has its own legal personality. It is set up by an act of secondary legislation in order to accomplish a very specific technical, scientific or managerial task which is specified in the relevant Community act" (European agencies hjemmeside). Begrepet "regulering" skal her vise til alle de oppgaver som bidrar til regulering av det økonomiske og sosiale

---

området: Forberedelser og tilpasning av reguleringsrammeverket, herav lovforslag og politikkutvikling samt overvåkning av implementeringen av de vedtatte regulerende og juridiske retningslinjer (Governance team 2001a:8). Kommisjonens kontroll skal skje gjennom organets styre, og skal ikke utsettes for detaljstyring. Reguleringsorganene skal være fysisk atskilt fra Kommisjonen og politisk uavhengige. Organene kan således sammenliknes med uavhengige tilsyn i den skandinaviske tilsynsmodellen. Den store forskjellen så langt har vært at reguleringsorganene har begrensede muligheter til å ta selvstendige bindende avgjørelser, i motsetning til for eksempel konkurransemyndigheter i Skandinavia. På dette området er det i ferd med å skje endringer.

## 1.7 Valg av case-studier

Utgangspunktet for oppgaven er som sagt desentraliseringsprosessen som ble startet av Prodi i forbindelse med governanceprosjektet, men parallelt med dette ble de tre nye reguleringsorganene opprettet. Jeg har valgt ut disse tre som mine case-studier fordi deres opprettelse er godt dokumentert, ikke er helt atskilt fra reformprosessen og de har ulik strukturell oppbygning. De tre er organene, matsikkerhet (EFSA), sjø (EMSA)- og luftfartssikkerhet (EASA) kan bidra til å øke forståelsen av omstendighetene rundt reformprosessen. Kort fortalt har EASA fått beslutningsmyndighet, i en noe begrenset utstrekning, EMSA og EFSA har ikke. EFSA er opprettet på annen juridisk basis<sup>2</sup> enn noen av de andre 15 uavhengige organene (med unntak av organet for miljøvern). Det er også en del andre ulikheter i opprettelsesprosessen, som gjør det interessant og relevant for problemstillingen å ta dem i nærmere øyesyn. Den teoretiske basisen for oppgaven passer også utmerket til å gi forklaringer på prosessen bak disse.

---

<sup>2</sup> EFSA ble opprettet med basis i harmoniseringsjuss i stedet for artikkel 308 i EU traktaten. Artikkel 308 har referanse til Meronidoktrinen som i større grad avgrenser organets potensielle myndighet.

## **2. Teori og metode**

Her skal jeg presentere de teoretiske perspektivene som med empirien skal utgjøre grunnlaget for oppgavens analyse. Jeg skal si litt om hvorfor de er valgt ut og hvilken relevans de kan ha for problemstillingen og det empiriske materialet. Til slutt oppsummeres de forutsetninger vi kan utlede av perspektivene i forhold til aktøratferd i en slik endrings- og beslutningsprosess.

Diskusjonen mellom det intergovernmentale og det institusjonelle perspektivet går ut på å avgjøre hva som er EUs integrerende krefter. Det står mellom medlemslandene, representert gjennom nasjonale parlamenter og regjeringer, eller EUs egne institusjonelle krefter, som Europakommisjonen eller Europaparlamentet. I hvilken grad oppgavens problemstilling og delspørsmål lar seg forklare ved bruk av disse to perspektivene, gjenstår å se, men de vil ikke kunne gi svar på alt. I følge Hix (2002) er det mange temaer de ikke sier noe om, og er de ikke i stand til å forklare noe så viktig som at EU ser ut til å være på vei mot en parlamentarisk styringsmodell. Jeg finner det derfor nødvendig å supplere med to perspektiver til: Garbage can og et institusjonelt omgivelsesperspektiv. Valget av disse perspektivene gir seg nokså naturlig i og med at de begge har vært viktige i forskning på endringsprosesser og forståelse av EUs integreringsprosjekt. Disse fire perspektivene kan være nok oppfattet som generelle i sine virkelighetsbeskrivelser, så jeg går pragmatisk til verks og velger ut de elementene i teoriene som best har forutsetninger til å si noe om det jeg skal studere.

### **2.1 Et intergovernmentalt perspektiv**

#### **2.1.1 Teoriens hovedtrekk**

Intergovernmentalisme forholder seg til at det nasjonalstatene som legger premissene for EUs utvikling og tar alle viktige beslutninger. Litteraturen henvender seg derfor til sammenslutninger der nasjonalstatene samles, i situasjoner der betingelsene er slik



---

at de kan kontrollere og samarbeide med hverandre i saker av felles interesse (Nugent 2003). Medlemsstatene bestemmer selv integreringsprosessens innhold og tempo, og det gjøres i mellomstatlige forum som Unionsrådet, Det europeiske råd eller de intergovernmentale konferansene (IGCs). Den nasjonale suvereniteten vil derfor opprettholdes. Intergovernmentalismen har den oppfatning at Kommisjonen og Europaparlamentet ikke har anledning til å drive politikkutforming som ikke er i medlemsstatenes interesse.

Det intergovernmentale perspektivet skal forstås som et underperspektiv av det instrumentelle kjøpsslåing/interessehevdingsperspektivet (for eksempel Roness 1997). Således bærer det med seg mange av de organisasjonsteoretiske forutsetningene fra instrumentell tradisjon. Perspektivet springer ut fra en nyrealistisk forhandlingstanke. Nyrealismens beskrivelse av det internasjonale samfunn tar utgangspunkt i at stater er rasjonelle, enhetlige aktører. Den sterkeste rett er gjeldende rett: Hvor mye makt har stat *a* i forhold til stat *b*? Slik sett anses endring og opprettelse av organisasjoner og institusjoner for å oppnå politiske eller andre mål for å være legitimt og mulig. Makt kan fremforhandles. Stater vil alltid maksimere sine egne muligheter. Det internasjonale samfunn er anarkistisk, og alle forsøk på å skape orden og samarbeid må basere seg på at det er vilje mellom stater og ikke internasjonale organisasjoner alene. Intergovernmentalismen har beveget seg noe fra det nyrealistiske perspektivet på spesielt et punkt; anerkjennelse av internasjonale institusjoners posisjon i verdensbilde og potensial for innflytelse. Intergovernmentalismen betrakter EU som en unik arena for internasjonal politikk der nasjonalstatene aggregerer sine synspunkter og krav i ordnede former (Moravcsik 1993). Den liberale intergovernmentalismen som Andrew Moravcsik (1993 og 1998) står for, hevdes å ha vært den ledende teoretiske retningen innenfor europeisk integrasjonsteori (Andersen og Eliassen 2001). Kjernen i den liberal intergovernmentalismen kan betegnes som; "...the assumption of rational state behavior, a liberal theory of national preference formation, and an intergovernmentalist analysis of interstate negotiation" (Moravcsik 1993:480). Liberal intergovernmentalisme skiller seg fra tradisjonell intergovernmentalisme i

forhold til hvordan staters standpunkt utformes, da tanken er at dette skjer i skjæringspunktet mellom den innenrikspolitiske arenaen og den omkringliggende politiske situasjonen (Rosamond 2000). Vi skal ta tak i det som er felles; nemlig synet på staters forhold seg imellom og muligheter for aggregering av krav i de intergovernmentale forhandlingsforumene, og oppfatningen av internasjonale institusjoners svake autoritet (og autonomi). Moravcsik tenker seg at det er spørsmål om ressurser som gjør at regjeringene kommer sammen og oppretter institusjoner. Internasjonale institusjoner, som Kommisjonen og Europaparlamentet (og andre EU-institusjoner), er fremforhandlede løsninger for koordinering av politikkutforming (Moravcsik 1993). Opprettelse av institusjoner skjer gjennom forhandlinger mellom medlemslandene. I Moravcsik's studie av Enhetsakten av 1986 (Moravcsik 1991:75 referert til i Mazey og Richardson 1996:211), konkluderes det med at det er statenes interesser som ligger til grunn for integrasjon, og at den relative makten rår i Brussel. Opprettelse og endringer av institusjonelle strukturer i EU kan kun godtas av de nasjonale myndighetene i den grad den styrker og ikke svekker deres kontroll over innenrikspolitiske saker, ved at de oppnår mer enn ellers ville ha gjort (ibid). EU-institusjoner har den funksjon at de gjør medlemslandenes forhandlinger seg imellom mer effektive, fordi transaksjonskostnadene kuttes (Moravcsik 1993). Intergovernmentalismen betrakter altså EUs institusjoner som instrumenter for nasjonalstatene som selv velger grad av deltakelse. Fra intergovernmentalistenes synspunkt, så delegerer medlemslandene juridiske og administrative oppgaver for å løse kollektive utfordringer og øke innsatsviljen til landene (ibid). Intergovernmentalismen hevder nasjonalstatene er i førersetet i utviklingen, både som initiativtaker, deltaker og beslutningstaker i institusjonelle prosesser som er i deres interesse.

### *Kritikk av intergovernmentalismen*

Det intergovernmentale perspektivet er blitt kritisert på det empiriske grunnlaget argumentasjonen bygges rundt; at det fokuseres for mye på historiske beslutninger som ikke er representative for EUs rutinemessige arbeid. Dermed skjer også en

---

overfokusering på nasjonalstatene, fordi det er de som utgjør Unionsrådet som til sist presenterer de historiske milepælene (Nugent 2003:483). Ved å kun studere de siste fasene i beslutningsprosessen, så er konsekvensen at uformelle nettverk gies for lite oppmerksomhet, og potensielt viktige integrerende elementer blir oversett. En annen type kritikk er den som retter seg mot intergovernmental teori i sin helhet; at den i altfor stor grad overser institusjoner som Kommisjonen, Parlamentet, EF-domstolen og ikke minst interessegrupper og andre berørte parter i integrasjonsarbeidet (ibid). Flere studier har vist at Kommisjonen slettes ikke bare er instrumenter for medlemslandene som arbeider innenfor et forelagt mandat (ibid). Det stilles også spørsmål ved gyldigheten av en annen sentral oppfatning; den sterkeste rett. Intergovernmentalismen tar for gitt at det er den økonomiske makten som rå, og de store (økonomisk) sterke statene kan forventes å ha størst innflytelse over forhandlinger og prosesser, og de små har liten eller ingen innflytelse.

Det er på det rene at EUs politiske beslutningssystem består av en kompleks samhandling mellom EUs institusjoner, medlemslandene og en uendelig lang rekke interesseorganisasjoner. I et slikt sammensatt bilde så vil det intergovernmentale perspektivets forventede aktøratferd være en overforenkling av EUs virke og potensial. Intergovernmentalismen ser ikke på EU som *sui generis*, slik de institusjonelle/funksjonelle perspektivene ofte gjør. Intergovernmentalismen tilsier at stater ankommer forhandlingsarenaen med bestemte preferanser i ordnet rekkefølge, og at innenrikspolitiske prosesser som har fremskaffet preferansene har vært mer eller mindre utydelige. Dette virkelighetsbildet kan trenge en nyansering. I dagens utvikling i Europa med interessegrupper og parlamentarikere som organiserer seg på tvers av landegrenser, så blir det stadig vanskeligere for nasjonalstater å koordinere sine utenrikspolitiske standpunkt. Nasjonalstatene i Europa veves sammen på stadig mer komplekse måter, og de kategoriske forutsetningene til intergovernmentalismen fanger antakelig ikke opp all utvikling. Intergovernmentalismen tar heller ikke hensyn til andre prosesser enn strategisk forhandling; slik som deliberering og læring. Slike prosesser er integrert i en rekke andre teorier om europeisk integrasjon. Det er også påfallende for det rasjonelle-instrumentelle perspektivet at nye reformer stadig vekk

må implementeres, da forvaltninger og organisasjoner ikke evner å holde på stabile institusjonelle ordninger over tid (Olsen 2000/2001:16).

### **2.1.2 Forutsetninger utledet av det Intergovermentale perspektivet**

Medlemslandenes engasjement, holdninger og innflytelse på prosessen skal kartlegges ved å analysere ut ifra intergovernmentale forutsetninger. Med det utgangspunkt at reguleringsorganene ble opprettet på de intergovernmentale forhandlingsarenaene, så er det naturlig å se på hvilke muligheter og krav teorien setter for endring. Vi må altså se på om det har vært en konfliktpreget prosess preget av interessehevding og kjøpsslåing. Gir løsningen et bilde av ”vinnende koalisjoner? Politisk kompromiss? Har politiske aspekter vært viktigere enn de analytiske? Hvorfor er representanter for medlemsstatene så bredt representert i reguleringsorganenes styre?

Det intergovernmentale perspektivets rasjonalistiske utgangspunkt tilsier at det er medlemstatene i Unionsrådet som tar avgjørelser som berører desentralisering av myndighet og administrative oppgaver. Det er medlemsstatene som har den formelle og faktiske beslutningsmyndigheten, og desentralisering skjer ikke utenom deres vitende og vilje. Når reorganisering skjer som resultat av interessehevding og kjøpsslåing, så avspeiler eksisterende struktur de vinnende koalisjoner (Roness 1997). Organisasjonsstrukturen vil i seg selv utgjøre en del av maktgrunnlaget. Det må derfor kunne forventes at slike forhandlinger faktisk er ført, ikke bare på lokaliseringsspørsmål, men også om prinsipper knyttet til desentralisering. Med slike prinsipper mener jeg desentraliseringspolitikken generelt og utflytting av administrativ og regulerende myndighet spesielt. Medlemslandenes innflytelse på prosessen vil også kunne synliggjøre seg i strukturen ved eventuelle integrerte kontrolltiltak som sikrer deres representasjon og innflytelse. ”Nødbremser” og mulighet til å trekke tilbake forslag kan være slike bestemmelser, likeså dominerende styreprerentasjon.

---

Gjennom institusjonell design opprettes institusjoner som resultat av forhandlinger og kjøpsslåing, men det er hele tiden Rådet som styrer prosessen. Det kan for eksempel være at reguleringsorganene fungerer som et instrument for medlemslandene, og at de selv ser seg tjent med dette administrative nivået. Når da reguleringsorganene opprettes, så er det fordi at det styrker medlemsstatene på en eller annen måte, og da på bekostning av Kommisjonen og Parlamentet.

Store medlemsland med økonomisk tyngde eller land med andre insentiver som styrker deres forhandlingsevne vil være avgjørende for forhandlingsutfallet. Dette gjelder da særlig de sterke medlemslandenes interesser, som i henhold til det intergovernmentale perspektivet vil dominere prosessen i større grad enn de små. Vi kan dermed forvente at beslutningsprosessens skillelinjer følger nasjonale grenser. Den intergovernmentale litteraturen baserer seg i utstrakt grad på analyser av de såkalte intergovernmentale konferansene (IGCs). Vi må derfor kunne forvente at spørsmål knyttet til desentralisering av administrative oppgaver til europeiske reguleringsorganer har vært behørig diskutert i disse. Dermed vil ikke små land få gjennomslag for sine syn, med mindre de er i overensstemmelse med de som har det beste forhandlingsgrunnlaget. For å utforske muligheten for om dette kan ha skjedd i reformprosessen, så er det flere ting vi kan gjøre. Vi kan se på strukturen for å avdekke om enkeltland har fått gjennomslag for krav, men det er vanskelig å påvise. Noe som er litt lettere tilgjengelig er å se etter spor av økonomisk eller politisk press og taktiske forhandlingsrunder. En måte intergovernmentalismen har svart på utfordringen om hvordan slike krav og presstaktikk utøves i EUs teknisk-vitenskaplige komiteer har vært å hevde at store medlemsland kan også utøve innflytelse ved å utnytte sine ressurser. Å være innenfor de regulære spilleregler i EU, som vektlegger verdien av argumentets kraft, kan gjøres ved at forskning settes inn på å fremskaffe den ekspertdokumentasjon som trengs for å overtale de andre medlemslandene, de som ikke har tilgang til samme apparat med mulighet til å følge opp. Det intergovernmentale perspektivets kompromissløse forutsetninger gjør at vi kan oppsummere dets hovedbudskap i forhold til prosess og endring av organisasjoner slik:

- Medlemsstatene tar avgjørelser som berører desentralisering av myndighet og administrative oppgaver. Medlemsstatene har den formelle og faktiske beslutningsmyndigheten, og desentralisering og flytting av makt skjer ikke utenom deres vitende og vilje.
- Organisasjoner opprettes gjennom institusjonell design.
- Opprettelse skjer fordi det styrker medlemsstatene.
- Organisasjonens struktur avspeiler vinnende koalisjoner.
- Ulike lands innflytelse varierer med forhandlingsgrunnlaget.

## 2.2 Institusjonelt perspektiv; fra organisasjon til institusjon

### 2.2.1 Teoriens hovedtrekk

Den ny-institusjonelle tilnærmingen til atferd og reformprosesser i organisasjon og forvaltning ble skissert opp av March og Olsen i 1984. I debatt med det intergovernmentale perspektivet har ny-institusjonell teori vært førende for integrasjonsforskningen på EU, særlig fra midten av 1990 tallet og frem til i dag. Jeg skal nå på perspektivets premisser gi en beskrivelse av institusjoner og hva som kan forventes å være sentrale trekk ved en omfattende endringsprosess som den Kommisjonen har begitt seg ut på.

Ny-institusjonell teori plukker opp restene fra statsvitenskapens begynnelse og dens da rene deskriptive beskrivelser av statlige institusjoner, og vil vise at staten kan ”bringes inn igjen” (Peterson 1995:81) som en egen politisk aktør. Det institusjonelle perspektivet anser staten for å ha sine egne mål og ikke være en passiv deltaker, og som aktivt går inn i forhandlinger. Selznick (1997) beskriver skillet mellom organisasjon og institusjon omtrent slik: En organisasjon er en institusjons rammeverk og struktur, slik at alle institusjoner er organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner. En organisasjon kan vokse seg gradvis mer kompleks gjennom utvikling av uformelle verdier, normer og rutiner. Organisasjonen kan også få tilleggsfunksjoner slik at de slipper å være agenter for noen, deres eksistens er et

---

mål i seg selv. Således utvikler organisasjoner seg til å bli en institusjon. Institusjonen må ikke rettferdiggjøre seg med måloppnåelse. En organisasjon må være infisert med verdier utover rent tekniske krav for også å være en institusjon. Ved en slik institusjonaliseringsprosess får organisasjonen sjel og egenverdi, og uformelle normer og verdier vil være viktigst for å forstå atferd. Over tid vil det utforme og befeste seg en administrativ kultur, som gir institusjonen stabilitet (Christensen og Lægreid 1998). Vi snakker da om en institusjonell treghet og robusthet. Olsen (2000/2001) konkretiserer beskrivelsen av institusjoner til å ha struktur og rutine, det vil si utvikling av upersonlige regler, roller og et repertoar av standardiserte operasjonsprosedyrer. På den måten kan institusjoner ha rutine for endringer, men også ha rutine for motstand mot andre endringer (ibid:6). Institusjoner homogeniseres således, og prosedyrer og regulær praksis får verdi utover de rene teknisk-funksjonelle. Makt og autoritet gjøres upersonlig.

### *Endring av institusjoner*

Institusjonell teori tenker seg at endringer skjer langsomt og inkrementelt i motsetning til instrumentelle ønsker og med skiftende maktforhold. Likevel understrekes det at institusjoner ikke er statiske (Olsen 1992). Endring av institusjoner begrenses som følge av veivalg og beslutninger gjort på tidligere tidspunkt. Dette betegnes som stiavhengighet. Stiavhengighet skjer som resultat av at tidligere valg binder fremtidige beslutninger og kan legge bånd på endringsforsøk. Når *én* sti er valgt, vil det kunne utelukke andre, kanskje mer hensiktsmessige alternativer (Krasner 1988). Stiavhengighet har erfaringsmessig preget reformprosesser i EU (Sverdrup 1999). Design av institusjoner kan også skje ved å spille på passende (logic of appropriateness) atferd (Olsen 1998). Design ses da på som en passende måte å møte problematiske situasjoner, da det er akseptert å opprette institusjoner. Det velges en dekontekstualiseringsstrategi; valg av de løsningene som har høy status og har hatt de ønskede resultat i omgivelsene (ibid). Institusjonen ønsker å eksistere *med* omgivelsene.

Institusjonell opprettelse og endring kan også skje svært hurtig. Slike raske endringer kan finne sted hvis institusjonens eksistens oppfattes som truet: "Institutions outlive their functional efficiency as well as their normative support. They are outdated, promote superstition and allow exploitation. Then, change may take the form of great leaps, rather than small steps" (Olsen 2000/2001:17). Omkringliggende krisesituasjoner kan være en utløsende årsak til at institusjoner gjennomgår raske endringer, altså en dyptgripende krise (ibid; Wærness 1990). Olsen (1992:257) oppsummerer slik: "Radical and swift transformations are only likely in the case of comprehensive shocks, significant performance crisis, large gaps between existing structures and underlying realities – which, in turn, depend on inefficient routine processes of adaptation". En slik krise kan få utspille seg fordi den eksisterende strukturen (institusjonen) ikke har innfridd på linje med de forventninger samfunnet stilte.

### *Institusjoner som aktør*

Teoriens oppfatning av hvem som faktisk bestemmer politikkkutformingene i samfunnet er av stor betydning for oppgavens problemstilling. Institusjonell argumentasjon i EU-forskningen bærer preg av at EUs egne institusjoner, som Kommisjonen og Parlamentet, i stor grad påvirker EUs politikk. Ny-institusjonell teori har et annet syn på institusjonell innflytelse enn intergovernmentalismen. Perspektivet hevder at institusjoner på europeisk nivå kan påvirke beslutningsdeltakerne med interesser, preferanser og identiteter (Egeberg 2004), som igjen påvirker politiske tiltak, utfall og strukturer. Institusjoner er altså ikke bare et bilde av den sosiale aktiviteten og rasjonelle konkurransen mellom medlemslandene, men en handlende aktør (Aspinwall og Schneider 2000:3). Institusjonens arkitektur "definerer individuelle, grupper og samfunnsmessige identiteter, og rammeverket hvor politikken utspiller seg" (ibid). Men institusjonen er fortsatt sårbar for strukturendringer, og forslag som bryter altfor mye med den gamle. Institusjoner vil alltid kjempe for overlevelse, og kan omstille seg eller ta ny form hvis den anser sin eksistens som truet. EU-systemet er et sett av slike institusjoner. Endring i en



---

institusjon vil nødvendigvis ha betydning for en rekke andre institusjoner (for eksempel Parlamentet, Rådet, EF-domstolen).

Det institusjonelle perspektivet går ut ifra at stater arbeider med hverandre på en måte i omgivelser som gjør at de ikke har full kontroll over utviklingen (Nugent 2003). Det vil si at stater kan måtte ta inn over seg ting som er i mot deres vilje og ønsker. Statene har da ikke mulighet til å stoppe avgjørelsene, men statene seg imellom har beveget seg fra samarbeid til integrasjon. Institusjonalister viser til at majoritetsavgjørelser blir mer og mer vanlig i Unionsrådet, som et resultat av utstrekningen av den politiske sfære der kvalifiserte flertallsavgjørelser i flere og flere sammenhenger påkreves. Europaparlamentets utvidede medbestemmelse har også gått utover medlemslandenes innflytelse. Medbestemmelsen har utviklet seg fra Enhetsakten av 1987, Maastrichttraktaten (1993) og utvidelsen ved Amsterdam (1999)- og Nice-traktaten (2000). Kan også minne om at uenigheter knyttet til EUs bindende lovforslag, som det blir stadig flere av, er gjenstand for tolkning av EUs egen institusjon; EF-domstolen. EU regnes derfor som en interessant og relevant arena for bruk av institusjonell teori og endring av institusjoner, med sin samling av både uformelle og formelle institusjoner (Olsen 2000/2001; Rosamond, 2000).

### *Kritikk av det institusjonelle perspektivet*

Kommisjonen har på mange arenaer kjempet for ytterligere uavhengighet fra medlemslandene (Egeberg 2003). Ny-institusjonell teori påpeker nasjonalstatens begrensninger, samtidig som at EU-institusjonenes autonomi og handlingskraft fremheves. Nasjonalstatene kan ikke alltid ha kontroll over hele politikkutviklingsprosessen, da de mangler oversikt og representasjon i sentrale faser (for eksempel i Kommisjonens ekspertgrupper og deler av nettverkskulturen). Kommisjonen har som strategi at kravene til vitenskapelighet og faglig tyngde veier mest. Kritikken mot et slikt argument, er at store land vinner frem uansett, fordi de har ressursene til å fremskaffe den dokumentasjon som kreves fremlagt i ekspertgrupper, og betviler om såkalt uavhengig ekspertrepresentasjon eksisterer. Nasjonal tilhørighet, derimot, gjelder for alle politikkutviklere. En annen kritikk som

har vært rettet mot ny-institusjonell teori er at den sies å ha hatt alt for liten tiltro til medlemslandenes evne til påvirkning på slutten av 1990 tallet og frem til i dag (Kassim og Menon 2004). Det blir hevdet at medlemslandene og Parlamentet har styrket seg i EUs institusjoner på bekostning av Kommisjonen de senere år (ibid). Noen årsaker det blir pekt på er at: EU går mot en parlamentarisk modell, og det svekker Kommisjonens autonomi (Hix 2002; Majone 2002). Kommisjonen står i større grad enn før til ansvar for Parlamentet, blant annet i utnevning og avskjedigelse av kommissærer. Medlemslandene har arrangert hyppigere og mer detaljorienterte intergovernmentale konferanser, der Kommisjonen i økende grad har blitt marginalisert. Denne trenden skal ha pågått i flere år (Hix 2002; Kassim og Menon 2004). Denne type observasjoner gjør det særlig relevant å belyse Kommisjonens innflytelse på reformprosessen, da det vil kunne være av faglig verdi også utover oppgavens problemstilling.

### **2.2.2 Forutsetninger utledet av institusjonell teori**

Det ny-institusjonelle perspektivet skaper forventning om at EUs institusjoner har vært avgjørende for desentraliseringsprosessens retning og utfall, ved sin søken etter å bevare og styrke sin egen virksomhet og innflytelse. Særlig bør det være indikasjoner på at Kommisjonen har satt sitt merke på beslutningsprosessen og i den endelige organiseringsstrukturen til reguleringsorganene. En institusjonaliseringsprosess har da funnet sted. EUs kjerneinstitusjoner vil nødvendig gi fra seg administrativ myndighet uten å kunne føre tilstrekkelig kontroll med virksomheten, da de fortsatt står ansvarlig. De vil også forsikre seg om at de fortsatt har myndighet til å ta politiske beslutninger. For Kommisjonen sin del så har det antakelig vært lite aktuelt å gi fra seg myndighet og kontroll i områder der de selv har solid kompetanse og innflytelse. I EUs omgivelser, som her skal forstås som deres egne medlemsland, kan plutselige hendelser og katastrofer igangsette eller fremskynde reformprosesser. Forutsetningen er da at situasjonen er blitt oppfattet som kritisk i den forstand at institusjonens fremtidige virksomhet har vært truet. Slike kriser har hatt betydning for strukturelle veivalg ved andre anledninger i EUs historie,

og i reguleringssektoren var det flere relevante kriser på 1990-tallet. Vi kan også forutsette at reformprosessen kan være preget av avgjørelser tatt på tidligere tidspunkt. EU-forskningen har mange ganger vist at EUs beslutningsatferd er styrt av tradisjonell praksis og avgjørelser tatt i de ”store” anledninger (for eksempel Sverdrup 1999). Vi oppsummerer da med følgende forutsetninger fra det institusjonelle perspektivet:

- Empirien vil vise at EU-institusjonene Kommisjonen og Parlamentet har vært viktigere enn medlemslandene for prosessens forløp og resultat. Institusjonene fremtrer som egne politiske aktører med egen agenda. Vi bør da kunne se spor av at Kommisjonen og eventuelt Parlamentet har vært sterkt involvert og helst styrt prosessen.
- Det kan ha vært omkringliggende årsaker, som plutselige hendelser eller katastrofelignende tilstander, som igjen har ført til dyptgripende krise. Prosessen bærer i så fall preg av dette i forhold til valg av løsninger og tempo. Løsningsvalgene kan for eksempel være avvikende fra tidligere ønsker.
- Det har vært en gjennomgående tone i Kommisjonens og Parlamentets arbeide med desentraliseringsprosessen at målet er å styrke deres posisjon i EU-systemet på bekostning av medlemslandene. For eksempel at tanken er å skaffe seg en ”forlenget arm” til nasjonale myndigheter ved opprettelse av reguleringsorganer.
- Det er mulig å identifisere at beslutninger og praksis gjort på et tidligere tidspunkt påvirker prosessens karakter og utfall. Utfallet vil da være organiseringen av reguleringsorganene.

## 2.3 Garbage can perspektivet

### 2.3.1 Teoriens hovedtrekk

Garbage can perspektivet (Cohen m.fl. 1972) oppleves å ha vært en forklarende faktor for store deler av EUs integreringsprosjekt, siden opprettelsen av EU (et eksempel som trekkes frem er Suez-krisen betydning for Romatraktaten). Jeg finner det derfor naturlig å ha med dets forutsetninger for endringsprosesser i denne studien. Garbage can perspektivet baserer seg på analyse av ”organiserte anarkier”. ”Organiserte anarkier” er organisasjoner som bærer karakteristikk som; uklar teknologi, ambivalente preferanser og deltakere som kommer og går kontinuerlig. Organisasjoner beskrives som et løst koplet system som fatter vedtak på mer eller mindre entydige måter (Roness 1997). Omorganiseringprosesser er preget av vilkårlige utfall og tilfeldige handlinger (Hood 1999), basert på tilfeldige sammenfall i tid mellom *deltakere*, *problemer*, *løsninger* og *beslutningsmuligheter* (Lægreid og Roness 1999). Manglende styring av en reformprosess kan føre til at deltakere kommer og går tilfeldig, at ”viktige” deltakere ikke deltar pga. kapasitetsproblemer, og at ”uviktige” deltakere kan ha påvirket for mye. Når og hvor disse sammenfallene finner sted, planlegges ikke på forhånd. Problemer og løsninger komme og gå på en lite predikerbar måte, for eksempel kan løsninger komme før problem.

Hendelser i eksterne omgivelser kan få innflytelse over en prosess, og gjøre at dens retning og mål endrer karakter. Samtidighet av mange ting kan gjøre at premissene for reformprosessen endres. Slike sammenfall av hendelser kan gjøre at det kommer opp ting i løpet av en reorganiseringprosess som blir diskutert og tatt med selv om det ikke var tiltenkt (Lægreid og Roness 1999). Dette skjer når det åpnes opp en mulighet som ikke var der tidligere i prosessen eller før prosessen startet. Et ”window of opportunity”, en ny dagsorden. Tidspunktet for eksterne hendelser kan være vanskelig å kontrollere fra innsiden av organisasjonen.

### 2.3.2 Forutsetninger utledet av garbage can perspektivet

Slik uforutsigbarhet som garbage can perspektivet tillegger organisasjoner, i møte med EUs komplekse beslutningsstruktur, utstrakt bruk av komitévirksomhet og skiftende nettverk åpner for at også desentraliseringsprosessen er aktuell å analysere ut ifra garbage can forutsetninger. En viktig garbage can forutsetning tilsier at eksterne hendelser og samtidighet av mange ting i organisasjonens nærhet kan påvirke prosessens retning og karakter. Det finnes antydninger til dette i desentraliseringsprosessen; flere ting som hendte i samme tidsrom. Det var krise i matvaresektoren (blant annet kugalskap), Santerkommisjonens avgang og iverksetting av en administrativ reform på samme tid. Vi må stille oss spørsmålet om opprettelsen av reguleringsorganene var tiltenkt som en del av reformen, eller kom med på et senere tidspunkt? Omkringliggende hendelser kan havne øverst på den politiske dagsorden, og således kan den pågående reformen da blitt brukt som et instrument for politikeres behov for å vise handlekraft. Rent konkret kan ytre hendelser ha blitt koplet til vurderinger av organisasjonsstrukturen.

”Viktige” og ”uviktige” deltakere er et tolkningsbegrep, men skal her forstås som de som etter EUs formelle prosedyrer for beslutningstaking har plikt og ikke plikt til å delta. Viktige deltakere kunne også være de som i stor grad vil bli berørt av desentraliseringen og som etter demokratisk tradisjon burde hatt anledning til å delta, men en slik diskusjon ligger ikke i omfanget til oppgaven. Hvem har så deltatt i beslutningsprosessen, og hva har disse hatt å si for reformens karakter, retning og mål? Vi ender dermed opp med følgende forutsetninger for garbage can perspektivet:

- Eksterne hendelser i organisasjonens nærhet kan ha påvirket prosessens retning og karakter, som dermed kan ha fått betydning for opprettelsen og organiseringen av reguleringsorganene.
- Prosessen bærer preg av at problemer og løsninger kan dukke opp underveis på en måte der løsninger iblant kan komme foran problem. Samtidighet av hendelser skaper nye problemstillinger. Det kan med andre ord komme frem

ting i løpet av prosessen som blir diskutert og tatt med selv om det ikke var tiltenkt på forhånd. Aktørenes standpunkt og meninger kan da endre seg underveis.

- ”Viktige” deltakere kan unnlate å delta underveis i prosessen, og dermed ikke hatt innflytelse, mens derimot ”uviktige” deltakere kan ha fått konsekvenser for prosessens retning og mål.

## 2.4 Et institusjonelt omgivelsesperspektiv

### 2.4.1 Teoriens hovedtrekk

Bruk av et institusjonelt omgivelsesperspektiv kan være relevant som tilnærming for å utforske omgivelsenes innflytelse på desentraliseringsprosessen og strukturelle løsningsvalg for de europeiske reguleringsorganene. Institusjonell myteteori (Brunsson 1989; Meyer og Rowan 1977 og 1991) er den tradisjonelle varianten av det perspektivet oppgaven skal benytte seg av. Myteteorien tar utgangspunkt i isomorfi; strukturellhet. Isomorfisme kan sees på som en miljødeterministisk, naturlig prosess som omhandler spredning av normer og verdier (Christensen og Lægreid 2002). Det skjer en tilpasning til omgivelsene. Konkurransesituasjonen de opplever med omgivelsene fører til at institusjoner som ikke er i stand til å tilpasse seg ikke vil overleve. Det er grad av ekstern legitimitet, ikke dokumentert effektivitet som til slutt fører til organisasjoner endrer seg i takt med omgivelsene (Meyer og Rowan 1991). Organisasjoner er således avspeilinger av omgivelsene (Roness 1997). Institusjoner som tar inn over seg reformtrender vil ofte kunne ende opp med å dekoppe reformens innhold med arbeidet for øvrig. Institusjonell myteteori tenker seg altså at institusjoner adopterer oppskrifter uten at disse berører etablert praksis, rutiner og kjerneaktiviteter. (Brunsson 1989; Meyer og Rowan 1977). Populære oppskrifter nedfeller seg bare i talemåter og som et ytre ferniss.

Røvik (1998) bruker begrepet ”organisasjonsoppskrifter på tidsreise” som et mer instrumentelt-rasjonelt alternativ til myte og isomorfi. Røviks beskrivelse av organisasjoner og spredning av NPM-relaterte organisasjonsoppskrifter har mer instrumentelle trekk i seg enn myteteori, men bygger på resonnementer fra institusjonell teori. Organisasjonsoppskriftene har mange fellestrekk, men tilpasses den enkelte organisasjon (Røvik 1998). Populære organisasjonsoppskrifter spres raskt, enten lokalt, regionalt eller globalt. Aktører innad i organisasjonen adopterer (bevisst) hele eller deler av slike populære organisasjonsoppskrifter inn i organisasjonen. Påvirkning fra de institusjonelle omgivelsene skjer under den oppfatning av at det eksisterer et korrekt organisasjonsprinsipp; altså reformer, ideer, løsninger, implementeringsmetoder og myter om særskilte forventede effekter. Disse har befestet seg i bestemte politisk-administrative og historisk-kulturelle omgivelser (Christensen og Lægreid 2002). For at en organisasjon skal være i stand til å fange opp og adoptere inn slike ideer på reise, så har de gjerne en spesialisert organisasjonsutviklingsenhet, eventuelt en egen innovasjonssentral. Forvaltningen er en identitetsforvaltning, som identifiserer seg med forbilder. Nye ideer (oppskrifter) presenteres aktivt som en tidsmarkering; en institusjonell standard hvis tid har kommet, i pakt med tidsånden. Reformere kan også dramatisere organisasjonsstandardens oppkomst og utvikling, og skremme med verste mulige utfall. Slike dramatiseringer kan få problemer ved at de overdriver og mangler substans. Organisasjonsmodeller presenteres gjerne som at de vektlegger autonomi, ansvarsforhold og frihet fra styring (ibid).

For oppgavens del så kommer jeg til å benytte meg av forutsetninger fra begge hovedperspektivene som er beskrevet overfor, da de i liten grad overlapper og kan gi relevante bidrag til besvarelsen av oppgavens problemstilling. Strukturell fristilling faller inn under Røviks oppskrifter av typen formell struktur, og kan betegnes som en del av NPM-familien av reformer, og dette er særlig interessant for oss her. Jeg tenker spesielt på ”tilsynsmodellen” der man søker å holde semi-uavhengige tilsyn på en armlengdes avstand til sine respektive departementer. Ut fra dette samlede perspektivet kan vi forvente at hensynet til omgivelsene har vært viktig gjennom

prosessen, og at det har vært oppfattet et press utenifra for kontinuerlig fornyelse, og at press mot desentralisering har vært sentralt.

#### **2.4.2 Forutsetninger utledet av det institusjonelle omgivelsesperspektivet**

I vestlige EU-lands administrasjoner finner vi en rekke eksempler på NPM baserte reformtiltak. Ulike varianter av slike NPM-relaterte organisasjonsoppskrifter knyttet til desentralisering har påvirket de fleste utviklede statsforvaltninger i Europa. Dette er kjent forvaltningskunnskap. Det er også på det rene at EU ligger langt etter i reformering av forvaltningen i forhold til sine institusjonelle omgivelser; altså medlemslandene. Det som også er vist er NPM-tiltakenes manglende effekt og kontrollproblemer knyttet til desentralisering (Christensen og Lægreid 2002; OECD-rapport 2002; Wright 1994). Reformtiltakene som statsforvaltninger erfaringsmessig ender opp med er ikke uniforme; men har en tendens til å tilpasses de eksisterende nasjonale strukturene (Christensen og Lægreid 2002; Røvik 1998). Denne tilpasningen resulterer i høyst ulike former for NPM-relaterte varianter over hele Europa, og, som nevnt, et lite konsistent bilde. Dette er erfaringer som bør være kjente, og dermed må vi kunne forvente at en debattering omkring negative erfaringer i EUs beslutningsorganer har funnet sted. Et slikt institusjonelt omgivelsesperspektiv har tradisjonelt hatt vanskeligheter med å peke på hvilke konkrete institusjonelle endringer som følger av hvilke endringer i omgivelsene, og hvilke mekanismer som spiller inn (Olsen 2000/2001). Denne uklarheten gjør det til en utfordring å operasjonalisere de teoretiske begrepene til empiriske undersøkelser på en slik politisk beslutningsprosess.

Utfordringen blir å finne ut om Kommisjonen har desentralisert deler av sin administrative virksomhet som en følge av de NPM-relaterte reformene som har skylt over europeiske statsforvaltninger siden 1980-tallet. Kan det har vært at Kommisjonens organisasjonsstruktur ble betraktet som foreldet sammenliknet med organisasjoner kommisjonen gjerne sammenlikner seg med? For eksempel så har den amerikanske modellen med uavhengige reguleringsorgan vært gjenstand for



diskusjon i utformingen av EUs desentraliseringspolitikk både i politiske arenaer og i tekniske arbeidsgrupper i Kommisjonen. Utfordringen her blir å avgjøre om kommisjonen har tatt disse vurderingene innover seg. I forhold til Kommisjonen vil det da være relevant om det kan identifiseres en aktørgruppe innen organisasjonen og kartlegge dens eventuelle rolle i denne prosessen. Vi kan dermed fremlegge følgende forutsetninger med utgangspunkt i et institusjonelt omgivelsesperspektiv:

- Organisasjoner er sårbare for påvirkning av reformtrender i omgivelsene, og vil særlig la seg påvirke av organisasjoner som de sammenlikner seg med. Beslutningsprosessen vil derfor vise spor av at organisasjonsmodeller benyttet i nære omgivelser (NPM) er av samme karakter som de løsninger prosessen har generert.
- Organisasjonen er utstyrt med egne innovasjonseenheter, alternativt aktørgrupper som utvikler reformforslagene under innflytelse av de institusjonelle omgivelsene.
- Nye organisasjonsløsninger presenteres med dramatikk og skremselsbilde om verst mulig utfall, som at konkurranse fremtvinger endringer.
- Reformprosessen resulterer i at tiltakene ikke utføres, og at eksisterende praksis får fortsette som før. Reformtiltakenes retorikk og tiltaksplan er tilstedeværende, ofte også i ledd nedover i systemet, derfor oppfatter omgivelsene reformen som gjennomført.

## 2.5 Metodiske betraktninger

Studiens formål er å forstå den politiske beslutningsatferden og aktørenes løsningsvalg under reformprosessen. I tillegg skal vi ha tre case-studier der vi skal belyse opprettelsen og organisasjonsstruktur. Oppgaven skal bruke en kvalitativ, deskriptiv undersøkelsesmetode der kildematerialet i hovedsak er offisielt, skriftlig materiale. Oppgavens brede problemstilling og empirisk materiale, gjør det mest

hensiktsmessig å benytte kvalitativ analyse. Kvalitative case-studier kjennetegnes ved at det er få enheter og mange variabler som studeres. Generaliseringsverdien er begrenset ved kvalitative studier, og generalisering avgrenser seg til teoriens relevans i forhold til det empiriske materialet.

### **2.5.1 Case-studiene**

Bruk av case-studier er egnet til å beskrive og fange opp særtrekk ved enkeltstående tilfeller og avgrensede situasjoner i egne omgivelser. Case-studier er den dominerende empiriske forskningsstrategien på EU i dag (Andersen 2003:6). Det er lite samstemmighet om hva som er den beste måten å studere EUs administrasjon og integrerende dynamikk. Det er heller ikke utstrakt enighet om hva et case trenger å være (Andersen 1997). Oppgavens bruk av teori gjør den til en ”teoretisk fortolkende case-studie” (Andersen 1997), som tilsier at teoribruk har en sentral rolle i besvarelsen av problemstillingen. Jeg skal gjøre case-studier av de tre reguleringsorganene EFSA, EMSA og EASA. Nærmere bestemt skal omstendighetene omkring opprettelsen og organiseringen av dem kartlegges. Et alternativ jeg sto overfor var å ta utgangspunkt i de etablerte organene, altså de som ble opprettet før 1999, men tilgjengelighet i materiale og nærhet i tid gjør det mer hensiktsmessig å forholde seg til de nye. Det gjør studien både mer empirisk interessant og relevant i forhold til problemstillingen. Vi kan ikke uten videre generalisere funn fra de nye til de gamle organene, blant annet på grunn av problemet med liten N. Generalisere kan vi heller ikke gjøre til andre lignende organisasjonsstrukturer i og utenfor EU. Vi skal likevel ikke se bort ifra muligheten til å trekke analytiske generaliseringer der vi kan trekke på et erfaringsgrunnlag. Jeg håper uansett at oppgaven kan bidra til utviklingen av kunnskap om EUs administrative og politiske system.

Organiseringen av de tre reguleringsorganene er ulik, enda rammeverket ble fremforhandlet for å samkjøre dem. I for eksempel flysikkerhetsorganet EASA så er det valgt en styrestruktur der alle EUs medlemsland dominerer styret, kontra en

struktur av mer integrativ karakter der berørte parter og Kommisjonen deltar i å ta beslutninger. Matsikkerhetsorganet EFSA derimot, har organisert styret sitt ut ifra den nye foreslåtte strukturen. Observasjonen av at EFSA og EMSA ble opprettet etter krisesituasjoner som kan ha tvunget frem handling og endring, utgjør en interessant kontrast til EASAs tilsynelatende mer planlagte design. Opprettelsen av EFSA er den mest omdiskuterte. EFSA har fått en viss myndighet ved at de skal stå for uttredelse av risiko (risk assessment), men bindes opp av at de ikke får gjøre politiske vurderinger eller ta beslutninger (risk management). Hvorfor er det slike variasjoner? Det får analysen prøve å si noe om. Jeg har valgt å vie sistnevnte mest oppmerksomhet. Det er tre grunner til det. Den ene er at EFSA har organisert seg ut ifra den integrative styremodellen, den andre grunnen er at EFSA er opprettet med en annen legal basis, og dermed har brutt med tradisjonell praksis, og den tredje grunnen går på at EFSAs bakgrunn har ”vært på alles lepper” og er fyldig dekket i litteratur og nyhetskilder, hvilket gjør den til et relevant case.

### **2.5.2 Kilder**

Studien skal i hovedsak basere seg på EUs offisielle kildemateriale slik det foreligger i deres egne publikasjoner, databaser og arkiver. Informasjon om EU-institusjonenes struktur og politisk-administrative forhold er behørig dekket av EU selv. EU har selvpålagte prinsipper om åpenhet og gjennomsiktighet for politikkutviklingen og implementeringen, hvilket reflekteres i de egenproduserte publikasjoner, møtereferater, arbeidsdokumenter, korrespondanse, notater og lignende. EUs kildemateriale omfatter utkastene til de aktuelle hvitbøker, bakgrunnsstudier, pressemeldinger, forordninger (ulike utkast), kommisjonspresidentens korrespondansearkiv, taleutskrifter av sentrale aktører samt arbeidsplaner. Studien går ut på å analysere et utvalg av disse ved å kvalitativt innholdsanalysere dem. Ved organisasjonsendringer og reformprosesser i EU er det med hensyn til maktbalansen påkrevd at alle involverte parter skal få muligheten til å delta og bli hørt. Det er en svært tidkrevende jobb å samle inn relevant informasjon med et slikt utgangspunkt, for så å avgrense, systematisere og analysere. Det vil også bli tatt i bruk annen type

skriftlig materiale, det være seg avisartikler, nyhetsmeldinger og sekundærlitteratur. Å hente bakgrunnsinformasjon om casene fra slike kilder kan være verdifullt i forhold til å holde oversikt, supplere og korrigere. Derimot må informasjon fra sistnevnte type kilder alltid overveies i forhold til metodologisk holdbarhet. Prosessen vil, ved benyttelse av de nevnte kilder kunne bli dekket på en helhetlig og nyansert måte. Detaljert litteraturliste følger avslutningsvis i oppgaven der de offentlige kildene oppføres i eget avsnitt.

Kilder knyttet til det intergovernmentale perspektivet er vanskeligere tilgjengelig enn kilder som kan benyttes til de andre teoretiske perspektivene. Grunnen til det er at nasjonalstatenes forhandlingsarena, Rådet og den nasjonale EU-politiske arena, er mer skjermet enn for eksempel Kommisjonen, Parlamentet og de andre involverte partene i prosessen. Rådet er underlagt bestemmelser om åpenhet og gjennomsiktighet, men fortsatt beskyldes de for hemmelighold, hestehandler og utilgjengelighet. Jeg skal etter beste evne forholde meg til offisielle uttalelser og standpunkt men regner med å måtte henvende meg til andre informasjonskilder som sekundærlitteratur og nyhetslenker. Jeg har overveid slikt stoff nøye før jeg har tatt det i bruk. Dette kan likevel være en reliabilitetssvakhet ved det empiriske kildematerialet, som jeg kommenterer under.

Jeg valgte ikke å utføre intervjuer med partene i reformprosessen. Det er flere grunner til det, der de viktigste er tilgjengelighet og kostnader. De aktørene som kunne vært relevant å snakke med, er plassert i reformledelsen og eventuelt forhandlingsrepresentanter fra medlemsland som har arbeidet med dette i Rådets struktur. Det kunne lettet arbeidet med å klarlegge oppfatninger de måtte ha om prosessforløpet og den politiske beslutningsprosessen. Samtidig ville det vært svært ressurskrevende å skulle intervjuer alle disse, da mangel av tilgjengelighet vanskeliggjør dette. Likevel er jeg klar over at det i samtales form kan komme frem elementer ved reformprosessen som ikke fanges opp ved å lese saksdokumenter. For å bøte på dette er altså nyhetskilder tatt i bruk for å forsøke å dekke noe av dette

(eventuelle) tapet, da nyhetskilder har lav terskel for å dokumentere (og trekke spekulasjoner) eventuell kjøpsslåing/hestehandel.

### 2.5.3 Analyseopplegg og forskningsdesign

#### *Validitet- og reliabilitetsbetraktninger*

Reliabiliteten bestemmes av nøyaktigheten av datainnsamlingen og de ulike operasjonene i denne prosessen (Hellevik 1999). Den definisjonsmessige validiteten er hva som måler det vi har tenkt å måle ut ifra problemstillingen min. Et eksempel på dette er den dokumentasjon som gir svar på hva aktørene mener, ønsker og vil. Det vil da være de offentlige dokumentene og andre kilder som nevnt over. Teorienes vide utgangspunkt gjør at vi må ha gode og presise operasjonelt definerte variabler av det vi skal undersøke. Datainnsamlingen skal utføres nøyaktig og objektivt, og operasjonaliseringen skal tilfredsstillende kravet til mulig etterprøving. Høy reliabilitet er en forutsetning for at data skal ha høy validitet (ibid). Av den grunn har jeg tatt i bruk flere, innbyrdes ulike informasjonskilder, som alle refereres til i litteraturlisten. Som nevnt over har jeg valgt å forholde meg til skriftlig dokumentasjon, i og med at EUs saksbehandling er såpass tilgjengelig som den er. Disse kildene skulle ideelt sett vært etterprøvbare og troverdige, og oppfylle kravene til reliabilitet. Kildene kan være befengt med feil og utelatelser, eller de kan være vridd i en ønsket retning. De kan være strategiske, med intensjoner som ikke gjøres kjent. Det kan føre til en skjevhet i empirifremstillingen at medlemslandenes forhandlingsrunder er mindre tilgjengelige enn resten av prosessen. Den siste fasen i prosessen kan da bli dårligere dekket.

Det å oppfylle validitetskriteriet vil si at dataene skal være relevante i forhold til å gi svar på oppgavens problemstilling. Det er alltid en fare for at utvelgelsen kommer skjevt ut ved at data samles inn etter et mønster der ett av teoriperspektivene blir prioritert. Sviktende kildegrunnlag, særlig fra Rådets saksbehandling, kan få den konsekvens at enkelte perspektiver ikke utøves rettferdighet, og jeg tenker da på det intergovernmentale perspektivet. Dette forøker jeg å gjøre rett ved å gå til andre kilder. Tanken er at bruk av faglitteratur og nyhetskilder kan gi et mer helhetlig bilde av

reformprosessen. Det kan likevel være grunn til å forholde seg kritisk til en del av det som er skrevet. For eksempel har juridiske og statsvitenskapelige analyser et delt syn på hvilken uavhengighetsstatus reguleringsorganene egentlig har, så dette må problematiseres fra min side i hovedoppgaven.

### **3. Empirisk gjennomgang av prosessen**

#### **3.1 Bakgrunn: EUs reguleringspolitikk**

##### **3.1.1 Fra komitéstruktur mot opprettelse av reguleringsorganer**

Intensifiseringen av det europeiske indre marked i 1980 årene la grunnlaget for opprettelsen og bruken av komitologikomiteene<sup>3</sup> i reguleringspolitikken. Dette er komiteer som jobber med iverksetting og implementering av lover, forordninger og tiltak som er endelig vedtatt. EU valgte en reguleringsvei som gikk fra ”negativ” til ”positiv” (aktiv) integrering. Det hadde seg slik at Kommisjonen møtte motstand når den skulle praktisere ”positive” integrative strategier (Joerges 1999). De møtte motstand fra nasjonale reguleringsstradisjoner og interessegrupper som var inkludert i den Europeiske strukturen. Store deler av fagmiljøet på dette området (deriblant Giandomenico Majone), mente Kommisjonen burde holdt seg til kun å utføre tekniske korreksjoner til svakheter i markedssystemet, basert på effektivitetskriterier, og dermed avstå fra alle distributive oppgaver (Majone 1996). Komitologikomiteene gav Rådet mulighet til å styre Kommisjonens prosedyrer på arms lengde, og ofte med tilbaketrekkingmulighet. Et sentralt problem knyttet til bruken av komitologikomiteer i markedsregulering er at de har et legitimitetsproblem (Joerges 1999). De fremstår som lukkede, lite gjennomsiktede og er kjernen i det som omtales som EUs nettverkskultur. Men ingen av komitologikomiteene har fått noen *carte*

---

<sup>3</sup> Begrepet skal her forstås som den gruppen av komiteer som har implementeringsansvar, som ble bestemt i Europarådsbestemmelse 87/373/EEC. De består av både nasjonale representanter og faglig ekspertise.

*blanche* fullmakter fra noen av nasjonalstatene (ibid:6). Dette har sammenheng med oppfatningen om at komiteenes arbeidsområder aldri vil være helt unndratt politisk virksomhet (ibid). Komiteene vil ofte være innblandet i distributive fordelingsløsninger, som utvilsomt kan være politisk betente.

### **3.1.2 Europeiske reguleringsorganer vokser frem**

På interinstitusjonelt nivå i EU er det i dag opprettet 15 uavhengige europeiske organer (European agencies). To av disse ble opprettet allerede på 1970 tallet, men hele syv stykker ble opprettet på begynnelsen av 1990 tallet, og ble virksomme i løpet av 1994/1995. En Rådsbestemmelse tatt 29 oktober 1993 bestemte hvor hovedkvarterene til disse organene skulle ligge, og dermed startet også aktiviteten opp (European agencies hjemmeside). Disse regnes for å være såkalte andregenerasjons desentraliserte organer, og deres funksjon er å skulle bistå med teknisk-vitenskaplig kunnskap. Organene har det til felles at deres mandat er nokså begrenset. Med få unntak har de ikke bestemmelsesmakt, og de har ikke initiativrett. Organene skal kun dekke spesialiserte, svært tekniske områder, og de er gjenstand for nøye oppfølging og kontroll av Kommisjonen. De har hovedsakelig rådgivende funksjoner. Organene har likhetstrekk i formell struktur. Alle har de en autoritet i form av et styre som legger ned de generelle retningslinjene og adopterer arbeidsprogrammene til hvert enkelt organ. Executive director (administrerende direktør) nomineres av dette styret eller i noen tilfeller av Ministerrådet. Administrerende direktør er ansvarlig for aktiviteten og implementeringen av arbeidsprogrammene (ibid). Maktfordelingen mellom denne og styret varierer, og er lagt ned i nedsettingsbestemmelsene til det enkelte organ. Forskning har også avdekket at de er høyst heterogene når det kommer til funksjonelle rutiner og måter å organisere seg på, og at det er vanskelig å typologisere dem (Kreher 1997). Et typisk fellestrekk er at de har en eller flere tekniske og vitenskaplige komiteer. De fleste av disse har enten oppgaver knyttet til innhenting av informasjon, som for eksempel i European Environment Agency (EEA) i København, eller de assisterer Kommisjonen ved å implementere EU-programmer og politiske vedtak, som for eksempel i

European Training Foundation i Turin. Organene har underlagt seg et felles lokaliseringsprinsipp om at de ikke skal være sentrert i Brussel, men spres i EUs geografiske utstrekning.

Seks av de 15 klassifiseres som reguleringsorganer. Opprettelse av reguleringsorganer knyttes gjerne til regulering av ”risikoaktiviteter” (risk activities). I disse aktivitetsområdene er det i ferd med å etableres europeiske reguleringsorganer med utvidede myndigheter i reguleringspolitikken, der også uavhengig bestemmelsesmakt kan bli aktuelt. Denne utviklingen er av ulike grunner interessant å følge. Å studere opprettelse og organisering av reguleringsorganene er viktig da de har direkte innflytelse på medlemsstatenes etablerte administrative og institusjonelle rutiner, og deres virksomhet har betydning for den enkelte Europaborger. Reguleringsorganene har et overordnet mål som går ut på å lette operasjonen av det indre marked, og deres uavhengighet styrkes ved at de har direkte inntekter knyttet til virksomheten, som gir en slags ressursgaranti (European agencies hjemmeside). Deres virksomhet er altså viktig og potensielt innflytelsesrik i det europeiske marked. De seks er: European Agency for the Evaluation of Medicines<sup>4</sup> (EMEA, i London), The Office of Harmonisation in the Internal Market<sup>5</sup> (OHIM, i Alicante: Varemerke og design), Community Plant Variety Office<sup>6</sup> (CPVO i Angers), European Food Safety Authority<sup>7</sup> (EFSA, i Parma), European Maritime Safety Agency<sup>8</sup> (EMSA) og European Aviation Safety Agency<sup>9</sup> (EASA). Reguleringsorganene er unike i forhold til at de i ingen eller liten grad overlapper. Deres virkeområder er tilsynelatende høyst

---

<sup>4</sup> Opprettet ved Council Regulation (EEC) No 2309/93 av 22 juli 1993 (OJ L 214 av 24 august 1994).

<sup>5</sup> Opprettet ved Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 desember 1993 (OJ L11, 14 januar 1994).

<sup>6</sup> Opprettet ved Council Regulation (EC) No 2100/94 av 27/juli 1994 (OJ L 227, 1 september 1994), amended by Regulation (EC) No 2506/95 (OJ L 258, 28 oktober 1995).

<sup>7</sup> Reguleringen (EC) No 178/2002 (OJ L 31, 1 februar 2002) som er det juridiske grunnlaget for etableringen av EFSA ble adoptert 28 januar 2002.

<sup>8</sup> Opprettet ved The European Parliament and Council Regulation (EC) No 1406/2002 (OJ L 208, 5 august 2002) som er det juridiske grunnlaget for etableringen av EMEA ble signert av de to institusjonene 27 juni 2002.

<sup>9</sup> Adopteringen 15 juli 2002 av European Parliament and Council Regulation (EC) No 1592/2002 (OJ L 240, 7 september 2002) etablerte reguleringsorganet for flysikkerhet (EASA) i Europa.



forskjellige, men som nevnt har de mange likhetstrekk. De tre sistnevnte ble opprettet i 2002, virksomme fra 2003 og 2004, og det er disse denne oppgaven skal konsentrere seg om.

### **3.1.3 Krise og behov for reform**

Mot slutten av 1990 tallet fikk Kommisjonen et behov for å reformere seg, av mange og sammensatte årsaker. En viktig grunn var den økende arbeidsmengden, og at veldig mye av dette arbeidet (som var motivasjon for reform i seg selv) var revisjon og tilleggsarbeide av allerede eksisterende lover. Dette er i stor grad rutinebasert og upolitisert teknisk arbeide, som har økt behovet for ekspertkonsultasjon (Kerremans 1996). I tillegg er det mange saker som Kommisjonen jobber med i forbindelse med utformingen av politiske vedtak som krever stor grad av uavhengige vurderinger. Av legitimitetshensyn bør det være andre enn Kommisjonen som utfører dette arbeidet, så utredning av ulike desentraliseringstiltak ble vurdert. Summen av dette var at merarbeidet tok opp ressurser som Kommisjonen heller skulle brukt til å rendyrke ”kjernevirksomheten”. Kjernevirksomheten vil her si politikkutforming, budsjettbehandling og utforming av nye lovforslag. En utløsende faktor for administrativ reform<sup>10</sup>, var likevel avdekkingen av uregelmessigheter og dårlig kontroll som rammet Kommisjonen i president Jaques Santer's periode i 1999. Parlamentets oppnevnte komité av uavhengige eksperter fant blant annet ut at samarbeidsforholdet mellom de med det politiske ansvaret, (kommisjonærene), og de administrative lederne (generaldirektørene for generaldirektoratene) ikke levde opp til opp til standarder for åpenhet, gjennomsiktighet og det å ta ansvar (Committee of independent experts 1999a). Høy standard på dette er helt sentralt for Kommisjonens anseelse og legitimitet i EU og ellers i Europa. Resultatet ble at hele Kommisjonen avgikk, og fra da av ble det stilt krav til større grad av åpenhet og gjennomsiktighet knyttet til Kommisjonens arbeide. Reformprosessen begynte under Santer, men ble

---

<sup>10</sup> Den administrative reformen løp parallelt med governanceprosessen, og var til dels knyttet til hverandre.

først vedtatt under Prodi. Det kan nesten sies at Prodi ble innstilt med et mandat for reform (Nugent 2001). Det at det var Kommisjonen visepresident (Neil Kinnock, én av to) som fikk ansvaret for utarbeiding av reformen, var en indikasjon på hvilken prioritet denne hadde for Kommisjonen. Reformen er (den pågår fortsatt) svært omfattende (98 tiltak), og det er ventet at nesten alle de 21000 ansatte i Kommisjonen vil bli berørt i flere år.

Prodi lovte (under et tykt teppe av forventninger), ”å reformere Kommisjonen til en moderne, effektiv administrasjon” (Prodi 1999b). Det var press fra alle kanter. Unionsrådet uttrykte ønske om en mer gjennomiktig og ansvarsfull Kommisjon. Den innflytelsesrike Komiteen av uavhengige eksperter skisserte opp forslag til endringer som det var forventet at Kommisjonen ville innrette seg etter. Europaparlamentet som etter Maastricht i 1993 hadde fått større innflytelse i EU, fremla sitt eget forslag til reform. Prinsippene som ble tegnet opp for reformen var da også ”independence, responsibility, accountability, efficiency and transparency” (European Commission 2000d:7), og reflekterte altså de krav den ble stilt overfor.

Kommisjonens behov for å handle i den prekære situasjonen, igangsatte prosessen som også skulle omfatte den fremtidige organiseringen av reguleringsorganene. Arbeidet med administrativ endring ble til en debatt om styringen av EUs administrative virksomhet; European Governance. Mye tyder på at komiteen av uavhengige eksperter i all hovedsak sto for dette presset<sup>11</sup> (European Parliament 2000, og Committee of independent experts 1999a og 1999b). Det ble skapt et klima som bygget opp under oppfatninger om at desentralisering av reguleringspolitikken til autonome organer var det beste for EU. Parlamentets delaktighet i desentraliseringsprosessen var der altså fra starten av. I 1999 gav Parlamentet sin støtte til at den europeiske Ombudsmann skulle undersøke og evaluere de administrative prosedyrene til EUs institusjoner, inkludert reguleringsorganene.

---

<sup>11</sup> Både i første, andre og oppfølgende rapporter stilles krav til å øke andel eksperter i utredning og beslutningstaking, samt at byråkrati og administrasjon skal oppfylle uavhengighetskrav.

Parlamentet presset på for at "standard operating procedures" og administrative regler som har med EUs innbyggere å gjøre skulle offentliggjøres (European Ombudsman 1999).

Romano Prodi valgte å inkludere reguleringsorganenes skjebne i den påbegynnende reformprosessen (som skissert opp i hvitboken) snarere enn i den administrative reformen. Hvorfor det ble slik er uvisst, og ikke nødvendigvis logisk når vi vet at desentralisering til såkalte executive agencies (vertikalt desentraliserte arbeidsgrupper), samt outsourcing og andre desentraliseringstiltak ble behandlet i den administrative reformen.

### 3.2 Utvikling av et felles rammeverk

Først og fremst er det på sin plass å gjøre rede for det arbeidet som ble gjort i forkant av hvitbok-lanseringen "European Governance", som har betydning for desentraliseringsprosessen. Jeg skal identifisere de standpunkt og meninger som kom til ytring i prosessen knyttet til opprettelse og organisering av reguleringsorganer som kan ha hatt betydning for utfallet, særlig gjelder dette spørsmål om grad av autonomi og bestemmelsesmakt. Prosessen frem mot hvitboken dokumenterer en litt underlig historie. Både Rådet, Parlamentet og Kommisjonen erkjente behovet for autonome reguleringsorganer, men ingen var villige til å gi dem full autonomi. Begrunnelsene for dette var, interessant nok, sprikende. For eksempel ønsket ikke Kommisjonen å skille ut *styringen* av risiko (risk management), bare *riskvurderinger* skulle kunne desentraliseres. For å ta et annet eksempel var Parlamentet derimot skeptiske fordi ytterligere desentralisering av myndighet og beslutningsmakt til reguleringsorganer ville kunne gjøre oppfølging og kontroll enda vanskeligere enn hvis ansvaret forble hos Kommisjonen. Parlamentet uttrykte også bekymring for at en slik desentraliseringspolitikk i praksis ville kunne gi Kommisjonen ytterligere makt og innflytelse på bekostning av nasjonale myndigheter, fordi eventuelle kontrollmuligheter ville måtte gå via Kommisjonen. Tidlig i 2000, før hvitboken om administrativ reform ble fremlagt, så talte Prodi til Parlamentet der han fremsto som

varm tilhenger av desentralisert administrativ virksomhet: "Far from advocating a centralizing role for "Brussels", I believe time has come for some **radical decentralization**" (Prodi 2000a:5, original uthevelse). Han tar også til orde for at det må etableres "sterke institusjoner" som kan representere EUs myndighet i Europa (ibid). Den positive holdningen til desentralisering Prodi gav uttrykk for tidlig i 2000 var snudd til skeptisisme allerede senere samme år. I oktober 2000 (Prodi 2000b), var det eneste han sa i en tale til Parlamentet om nye uavhengige organer at de ikke måtte utfordre og bryte med EUs logikk, og at all autoritet må underlegges Kommisjonen som kan svare til Parlamentet.

Det vil være naturlig å forvente at nasjonalstatenes holdning i slike spørsmål om institusjonell design vil springe ut av deres egne praktiske erfaringer. Deres syn på desentralisering på dette tidspunktet var da også både sprikende og varierte. For eksempel mente Danmark at outsourcing har vist seg vellykket i Danmark, og var positive til dette, mens Belgia, som også var positive, hadde en annen begrunnelse. Belgia anså horisontal desentralisering for først og fremst å være kostnadseffektivt, fordi de mente kostnader forbundet med kontrollvirksomhet og oppfølging ikke ble dyrere enn tidligere praksis (Statskontoret 2000). Storbritannia var mest opptatt av å presse på for å få retningslinjer knyttet til desentraliseringspraksis utarbeidet, og Nederland uttrykte ønske om at organene må rapportere direkte til Kommisjonskollegiet (ibid).

Noe måtte uansett gjøres. Problemene med reguleringsklimaet i Europa var kjent (Governance team 2001a:14):

- Det eksisterte heterogenitet i implementeringen av europeiske regler og forordninger.
- Ekspertmangel i implementeringsspørsmål og i forberedelsen av EUs regler og forordninger.
- Dårlig kontroll- og oversiktskapasitet over respekten for EU-regler.
- Total mangel på tillit mellom nasjonale institusjoner.
- For dårlige tiltak knyttet til forebyggende risikotiltak og styringskapasitet.

---

### 3.2.1 Kommisjonens governance prosjekt

25 juli 2001 ble hvitboken "European Governance" lagt frem (European Commission 2001a). Governance var den reformen som skulle utvikle og bestemme rammene både for opprettelse og organisering av europeiske reguleringsorganer. Denne hvitboken var resultat av lang tids utarbeidelse av Kommisjonen i konsultasjon med Parlamentet og Rådet. Arbeidet begynte i første halvdel av 2000, og var ment å gå parallelt med den administrative reformen. En lang rekke organisasjoner, oppdragsforskere og interne Kommisjonsgrupper som gjennomgikk høringer og gav anbefalinger var invitert til å sette sitt preg på denne meldingen. Over 2500 organisasjoner og mennesker deltok i debatten, inkludert de (den gang) 9 søkerlandene (Prodi 2001a:9).

EU innså at kombinasjonen av europaborgernes sviktende lojalitet til nasjonale politiske ledere og manglende interesse for deres politiske institusjoner også berørte EU (European Commission 2001a:3). EUs legitimitet er avhengig av tilliten til nasjonale politikere, og på dette tidspunktet var også tilliten til EUs institusjoner tynnslitt. Kommisjonen innså at systemet ble oppfattet som komplekst og vanskelig tilgjengelig. Det irske folkets "nei" i en folkeavstemning, som var preget av dårlig oppmøte, ble ansett for å være en realistisk stemningsføler. Samtidig stilte Europas borgere større og større krav til hva EU kunne utrette for dem i mange viktige saksområder; blant dem miljøvern, kriminalitet, matsikkerhet, gode forretningsvilkår og lignende.

Bestemmelsen om at europeisk styring (governance) skulle øverst på dagsorden ble fremlagt i begynnelsen av 2000, som ett av fire strategiske mål. Et viktig formål med reformprosessen var å gjøre EU mer demokratisk, hvilket kom frem i et arbeidsdokument oktober samme år (European Commission 2000f:4). Midlene som skulle benyttes for å oppnå dette var økt effektivisering og klarhet rundt lovgivningsprosessen og dermed styrke legitimiteten (ibid).

Governance var ment å skulle strekke seg helt frem til den intergovernmentale konferansen (IGC) i 2004. European governance er (prosessen er ikke formelt avsluttet) et prosjekt som skal "refokusere" EUs institusjoner til de velkjente kjerneoppgavene, der Kommisjonen initierer og utøver politikken og Unionsrådet og Europaparlamentet avgjør lovgivningen og EUs budsjetter (ibid:29). Kommisjonens president, Romano Prodi lanserte den da kommende reformprosessen som intet mindre enn "the grand project of creating a European Union" (Prodi 2001a:6). Prodi sa på dette tidspunktet at Kommisjonen ikke skulle ta *posisjon* i konstitusjonelle spørsmål om styringen av Europa, men i samme avsnitt antyder han at Kommisjonen vil *anbefale* å desentralisere administrasjonen så nært Europas borgere som mulig (ibid:9).

### *Arbeidsgruppe 3a*

I forberedelsen til Kommisjonens hvitbok, så nedsatte Kommisjonen i oktober 2000 12 arbeidsgrupper, inndelt i seks arbeidsområder, som skulle utrede alle sider ved reformprosessen. Ett av disse arbeidsområdene behandlet horisontal og vertikal desentralisering (gruppe 3), og arbeidsgruppe 3a skulle forberede grunnen for desentralisering gjennom reguleringsorganer. Både arbeidsgruppen (samt Prodi på dette tidspunktet) og fagmiljøets bidragsgivere som bidro til utredningen, var klare på at desentralisering av Kommisjonens administrative virksomhet, særlig reguleringsarbeidet, var å foretrekke. Selv om arbeidsgruppens konklusjoner ikke er Kommisjonens offisielle standpunkt, så finner jeg det sentralt i denne sammenheng å redegjøre for den argumentasjon som ble ført og de konklusjoner den kom frem til. Dette fordi utredningen er den mest grundige EU har utført på dette feltet, og fordi gruppen arbeidet ut ifra et klart mandat den hadde fått av Kommisjonen. Arbeidsgruppen skulle ta utgangspunkt i desentraliseringstrenden som har pågått i flere tiår i nasjonale administrasjoner (Governance team 2000). Dette er velkjent forvaltningskunnskap, og jeg skal ikke gå nærmere inn på dette her, bare nevne at medlemslandene har satt ut tekniske, administrative oppgaver til spesialiserte organer innenfor de fleste tradisjonelle offentlige oppgaver. Gruppe 3a fikk i oppdrag å

---

undersøke spesifikke tilfeller av disse eksisterende organers erfaringer. Den skulle så finne en slags idealtipe av et mulig europeisk reguleringsorgan som også vil passe inn i arkitekturen til et europeisk og internasjonalt (overnasjonalt) reguleringsystem. Gruppens videre oppdrag var å legge frem betingelser for et mulig arbeidsforhold mellom Kommisjonen og reguleringsorganene, og redegjøre for de organisasjonsmessige konsekvensene dette kunne få for Kommisjonen og tilhørende generaldirektorater (samt kollegiets ansvarsforhold). Finansiering og økonomiske forhold skulle også beskrives. Gruppen skulle finne et felles konstitusjonelt rammeverk for reguleringsorganene (ibid).

Det er verdt å nevne at Kommisjonen allerede i forkant av utredningen gjorde seg en del tanker rundt desentralisering av administrativ virksomhet; uttrykt i mandatet. Der hevdes det at det er større legitimitet knyttet til organer som utfører sitt arbeide skjermet fra styringsmyndighetene (i dette tilfelle Kommisjonen). Skjermede organer sikrer kontinuitet (Governance team 2000). Økende internasjonal gjensidig avhengighet skaper store kollektive oppgaver, og kravet til kontinuitet er stort så lenge nasjonalpolitikken preges av kortsiktige valgløfter og svekket tillit hos befolkningen. Mandatet erkjente at et mer komplekst samfunn og krevende arbeidsoppgaver krever ekspertkompetanse. Delegering av reguleringspolitikken vil kunne skape økt nærhet og synlighet for EUs administrasjon blant befolkningen. Det ble her pekt på bedre muligheter for Kommisjonen og EU til å nå frem til borgerne når presentasjon og argumentasjon kommer fra desentraliserte organer.

Mandatet viste også til et juridisk poeng: Det ble erkjent at en del trekk ved EUs lovgivningssystem burde trekke i retning av mer desentralisering: Implementeringen av de komplette basislovene knyttet til introduksjonen av det indre marked krever hyppige endringer av regler og opprassjonsmetoder. Lik som nasjonale administrasjoner har heller ikke Kommisjonen selv fleksibiliteten og ekspertisen til å følge opp forordninger (ibid). I mandatet blir Parlamentets utvidete makt ansett som grunn god nok for at organene bør tildeles tilstrekkelig autonomi og uavhengighet (ibid). Kommisjonen erkjente at nasjonale myndigheters omfattende uformelle og

utydelige nettverk på spesifikke tekniske områder gjør at det i mange tilfeller står på den enkelte myndighets *vilje* for å oppnå handling og løsning. Dette ønsker Kommisjonen erstattet ved at det nå ryddes opp i ved at disse nettverkene institusjonaliseres. Gjennomsiktigheten vil da kunne øke, og EUs administrasjon gjør seg mer synlig blant Europas befolkning. Dette må kunne anses å være et forsøk på å styrke Kommisjonen. Reguleringsvirksomheten gjør seg da mindre avhengig av nasjonale myndigheters vilje og underlegges overnasjonale institusjoner. I første rekke reguleringsorganene og i siste instans Kommisjonen og de europeiske fellesskapers domstol (EF-domstolen). Etablering av uavhengige organer ble dessuten sett på som et alternativ til komitébruken, som er blitt sterkt kritisert<sup>12</sup> (se også over).

### **Innflytelse på arbeidsgruppen**

Det faglige nivået på arbeidsgruppens arbeid, ble ivaretatt av særlig to forskningsbidrag. En fikk i oppdrag å ta for seg europeiske erfaringer (Majone m.fl. 1999), og en amerikanske. Førstnevnte må kunne sies å være særlig aktuell for denne oppgaven, selv om også amerikanske erfaringer kan ha vært nyttige, men da kun i planleggingsfasen og ikke i vedtaksfasen. I tillegg til de over 200 kommisjonsansatte som var involvert i arbeidet med hvitboken, var det høringer med ledelsen i forskningsgruppene, ledere for ulike etablerte reguleringsorganer og fra forskningsmiljøer i USA knyttet til amerikanske myndigheter (Governance team 2001c). Konsultasjoner (høringer) for allmennheten ble utført mellom desember 2000 og april 2001. Konsultasjonene ble gjort for å kartlegge: "Delegation of powers, coordination and control of the agencies' activities, future role of the Commission, American experience" (ibid:24). Det stadfestes at *regionale* og *lokale* aktører, politikere og næringslivsrepresentanter, var de ivrigste til å gi respons på hvitbokens innhold. Også NGOs (non-governmental organizations), jussekspert og andre disipliner var representert. Også nasjonale parlamenter har vist sin interesse på EUs politiske arena. Storbritannia må kunne sies å ha vist størst engasjement for

---

<sup>12</sup> Anonymitet, uklare arbeidsmetoder, nær kontakt mellom medlemmer og nasjonale interesser og deres manglende evne til å representere EU effektivt i saker som omhandler internasjonal regulerende samarbeid (Governance team 2000).



reformprosessen (Governance team 2001c). Interessen ble videreført også etter at hvitboken ble fremlagt i juli 2001, da Storbritannias utenriksminister førte personlig korrespondanse med Prodi utover høsten samme år om dette (Prodis korrespondansearkiv). Arbeidet med hvitboken skulle i prinsippet være en åpen prosess, og det ble da også tatt i bruk virkemidler som styrker dette inntrykket. Underveis ble det avholdt folkelige debatter i møte med eksperter i form av interaktive internettdiskusjoner, presentering av diskusjonsbidrag (fagartikler) i forbindelse med såkalte "lunchtime debates" og oppdaterte nyhetsbrev for de som ønsket det. Det faglige bidraget til Majone (prosjektleder for rapporten) og hans medarbeidere var en omfattende analyse av eksisterende desentraliseringspraksis i EU. Det ble gjort case-studier i fire autonome organer, der EMEA var representert som eneste reguleringsorgan. Rapportens konklusjonen var klar: Den mente det burde være et klart skille mellom det politiske og det teknisk-administrative ansvaret i EU (Majone m.fl. 1999). For å oppnå dette var det helt nødvendig å gi reguleringsorganene full autonomi og beslutningsmyndighet i så stor utstrekning som mulig. Det var her tenkt at reguleringsorganene skulle fungere som noder for de etablerte reguleringsnettverkene; samlende både for nasjonale organer og internasjonale organisasjoner. EMEA ble trukket frem som et godt eksempel på at både gjennomsiktighet og vitenskaplige hensyn kan kombineres med kontroll og oversikt, men det beklages at det ikke er gitt beslutningsmyndighet (ibid).

### **Rapporten og opprettelse av reguleringsorganer**

Rapportens argumentasjon, hovedtrekk og konklusjoner har mye tilfelles med Kommisjonens egne oppfatninger uttrykt i arbeidsgruppens mandat. Rapporten foreslår at det etableres et konstitutivt felles rammeverk som omfatter autonomi og kontroll av eksisterende og nye reguleringsorganer (både EFSA, EMSA og EASA ble foreslått som nye reguleringsorganer). Rapporten uttrykker en forventning til at desentraliseringstiltak generelt og en videre utvidelse av reguleringsvirksomheten til uavhengige organer spesielt vil styrke hele EUs utøvende innflytelse (Governance team 2001a:3). Det er interessant at rapporten i positiv forstand trekker frem nasjonale sentralbankers autonome utvikling og deres nærmest totale uavhengighet

fra styrende myndigheter som forbilder. Rapporten gir klart uttrykk for at det er uavhengighet som gir legitimitet; og dermed tillit hos det europeiske folk. Det europeiske integrasjonsprosjektet vil med en slik utvikling gå dypere, da det ikke trenger å være et nullsum spill der nasjonale administrasjoner taper myndighet til overnasjonale reguleringsorganer. Resultatet som tenkes er at harmoniseringen øker. Det pekes på at erfaringene med EMEA og OHIM har vært nesten entydig positive (ibid:11). Det er for øvrig slående hvor gjennomgående positiv rapporten er til desentralisering til reguleringsorganer, og i liten grad drøfter opp mot eventuelle negative aspekter.

Alle de reguleringsorganene som var opprettet frem til 2000, med unntak av organet for miljøvern (EEA), baserte seg på artikkel 308 i EU-traktaten. Det vil si at det ble tatt utgangspunkt i et institusjonelt system tolket av EF-domstolen (Meroni<sup>13</sup> 13 juni 1958, Romano 14 May 1981, fra ibid:11). Dommen tolket EUs traktater slik at High Authority (Kommisjonen) ikke kan gi tredje part makt til å utvikle lovforslag, eller delegere bestemmelsesmakt som den selv har fått tildelt ved traktatene, med mindre det er begrenset til implementeringsmyndighet, som da er presist definert og kan bli fulgt nøye opp (ibid:11). Det ble dømt slik at opprettelse av reguleringsorganer kun kan være aktuelt innenfor svært avgrensede områder, som ikke er eller kan bli ”highly political” og innebære politisk dømmekraft. Noe annet krever en endring av EU-traktaten. Kommisjonens juridiske fraksjon har tradisjonelt støttet denne tolkningen, og gjør det fortsatt (Majone 2003; Yataganas 2001). Det blir presisert at en slik tolkning er en buffer mot delegering av bestemmelsesmakt til institusjoner som ikke er nevnt i de europeiske traktatene (ibid:298). Det ble under arbeidsområdet 3a utført en grundig analyse av Meronidoktrinens juridiske relevans i forhold til de fleste sider ved delegering av myndighet til europeiske reguleringsorganer (Yataganas 2001). Analysen ble utført av en av en høytstående juridisk rådgiver i juridisk avdeling i Kommisjonen. Konklusjonen var at Meronidoktrinen med små

---

<sup>13</sup> Case 9/56, Meroni vs. High Authority, [1957-58] ECR 133 og Case 10/56, Meroni vs. High Authority, [1957-58] ECR 157.

revisjoner ikke står i veien for opprettelse av uavhengige reguleringsorganer med beslutningsmyndighet. Opprettelse av slike organer vil bidra til "...better management of the scientific and technical expertise required in modern rulemaking procedures" (Yataganas 2001:54). Arbeidsgruppens rapport gir også et sterkt uttrykk for at den mener Kommisjonen holder på en lite konstruktiv og lite virkelighetsriktig tolkning. Det vises til at OHIM og CPVO har bestemmelsesmakt allerede, og at denne muligens kan sies å være spesifikk og avgrenset nok. Det er også på det rene at et flysikkerhetsreguleringsorgan vil måtte få bestemmelsesmakt, men det er vanskelig å bestemme hva som er avgrenset myndighet i slike tilfeller. Virkeligheten er også kompleks; for eksempel har ikke EMEA fått bestemmelsesmakt, men handler i praksis som om den har det (Governance Team 2001a:11). Det er Kommisjonen som opprettholder dette, vet at så å si alle de vitenskaplige anbefalinger EMEA kommer opp med, utsettes for svært korte behandlingstider og vedtas nærmest systematisk av Kommisjonen. Rapporten anbefaler at det klargjøres hva slags type myndigheter som kan delegeres. Arbeidsgruppen mener at saker som er spesielt viktige for unionens integritet, som for eksempel konkurranselovgivning, bør forbli i Kommisjonen. Derimot går de inn for at reguleringsorganene bør få mulighet til å vedta såkalt "secondary level, secondary legislation", som kan inkludere formulering av implementeringsbestemmelser og enkeltvedtak knyttet til spesifikke saker. Det understrekes at reguleringsorganer ikke må kunne ta avgjørelser som kan få "politiske implikasjoner".

Arbeidsgruppen var klar på at hvis legitimitet og gjennomsiktighet skulle oppnåes, så måtte reguleringsorganene i fremtiden nyte faktisk autonomi og uavhengighet, og dette må balanseres med kontroll (ibid:16). Den slår fast at innad i EU er det sprikende syn i dette spørsmålet, men systemet fungerer dårlig og må utbedres.

### **Rapporten og organisering av reguleringsorganer**

Organiseringen av EUs institusjoner har tradisjonelt vært gjenstand for forhandlinger mellom medlemslandene i Rådet, og ofte har Kommisjonen vært involvert. I organiseringen av reguleringsorganene er det naturlig å forvente at nøytral

vitenskaplig ekspertise og berørte parter skal være inkludert i det strukturelle byggverket. I alle desentraliserte EU-organer som har blitt opprettet så har det vært en form for styre (administrative/management boards) der denne fordelingen har vært fordelt og tydeliggjort. Styret har en viktig funksjon ikke bare av kontroll av organenes finansielle situasjon, men også i dets konkrete arbeidsoppgaver. Styrene kontrollerer reguleringsorganenes daglige virksomhet, og fungerer som en *styringsgruppe*. Styret utnevner den daglige ledere og er også budsjettansvarlig. Arbeidsgruppen ønsker å endre måten styrene har vært satt sammen på til nå. Det har vært en bred nasjonal representasjon, der alle medlemslandene har vært representert, med det resultat at opp mot 48 medlemmer befinner seg rundt styrebordet. Etter utvidelsen vil det være minst 30 medlemmer i de aller fleste styrene, og det bekymrer (Governance team 2001a). Arbeidsgruppen ønsker å redusere dette tallet til 15 medlemmer og aldri mer en 20 for å bedre styringsevnen. Når antallet nasjonale utsendte representanter blir så høyt, så øker motivasjonen for å stemme ut ifra nasjonal egeninteresse. I lengden er det liten tvil om at det skader potensialet til å drive reguleringsvirksomhet (ibid). For at reguleringsorganene skal bli styrt og kontrollert, så anbefales det at Kommisjonen får en dominerende plass i styret. Det vil kunne gjøre de enkelte reguleringsorganene mer motstandsdyktig mot regelrett kapring fra sterke økonomiske interesser, en risiko som ofte dukker opp i argumentasjonen mot ytterligere delegering. Det anbefales at seks av styremedlemmene skal være kommisjonens egne representanter, og at medlemsstatene får utnevne seks. Arbeidsgruppen ønsker å øke delibereringskapasiteten, ved å gi berørte parter fast tilstedeværelse (tre plasser). Kommisjonen skal også utnevne disse, men det anbefales ikke at de blir gitt stemmerett. Begrunnelsen til at Parlamentet ikke skal være representert er av konstitusjonell art, da det vil være i konflikt med bestemmelser om maktfordeling nedlagt i traktatene. Derimot anbefales det at reguleringsorganene (inkludert styringsgruppen) skal stå til direkte demokratisk ansvar til Parlamentet. Parlamentet skal kunne kreve høringer av administrerende direktør, og være den som gir straff ved eventuelle uregelmessigheter knyttet til budsjettet og budsjettbehandling (etter forslag fra styret).

Det anbefales at administrerende direktør utnevnes av styret etter forslag fra Kommisjonen, slik praksisen også er i dag, men kan fjernes fra styret. Styret skal behandle forslag som legges frem av administrerende direktør og videre gi interne retningslinjer for utøvelse av disse. Styret skal godkjenne det årlige aktivitetsprogrammet, årlig aktivitetsrapport og budsjettet og gir forslag om eventuelle tiltak til Parlamentet ved uregelmessigheter. Det anbefales også mulighet for administrerende direktør å opprette uavhengige rådgivende komiteer som kan være behjelpelige med forslag til utøvende handlinger av reguleringsorganet. Disse skal være uavhengige eksperter. Arbeidsgruppen foreslår også at det opprettes en ny enhet kalt "restricted executive board", som skal hjelpe til med å tydeliggjøre de enkelte reguleringsorganenes delegerte ansvar. De skal fremme og oppmuntre til ekspertargumentasjon. Den skal settes sammen med styreformann og visestyreformann fra den rådgivende komiteen, samt toppbyråkrater fra organet selv. De skal assistere administrerende direktør i sitt virke, og skal da få gi sin mening i "vanskelige" og følsomme saker, men deres anbefaling er ikke bindende. Reguleringsorganer som innvilges bestemmelsesmakt bør ha en ankeinstans bestående av eksterne, for å unngå å blande inn EF-domstolen. Den skal utpekes av Kommisjonen. Denne skal naturligvis være uavhengig av det enkelte reguleringsorgan. Arbeidsgruppen presenterer også fem typer kontrolltiltak som reguleringsorganene bør underlegges:

- Prosedyre kontroll: Blir innbygget i de nedlagte konstitutive operasjonsprosedyrene, i form av høy grad av gjennomsiktighet og kvalitetskontroll.
- Demokratisk kontroll: Parlamentets kontroll som nevnt over.
- Uøvende kontroll: Under oppsikt av Kommisjonen og medlemsstatene via styret.
- Ekstern finansiell kontroll: Court of Auditors har denne jobben i EU, og skal også ha det med reguleringsorganene.
- Juridisk kontroll: Vedtak fattet av reguleringsorganene vil kunne være gjenstand for etterprøving av EF-domstolen og Court of First Instance (etter at ankeinstansen er utprøvd).

For å realisere kontrolltiltakene, foreslås det en infrastruktur som tar form av et permanent interdepartementalt nettverk, der de ansvarlige generaldirektoratene for enkeltområder (som budsjett og finanskontroll, personal, osv.) samarbeider på et sentralisert nivå som sikrer samkjøring i handling. Dette sentraliserte nivået foreslås lagt til Secretariat-General. Det vises her til ”kostnadseffektive” erfaringer fra USA, der de har et system som likner dette. De seks foreslåtte representantene som skal representere Kommisjonen i styret, bør komme fra berørte generaldirektoratene i de etablerte interdepartementale nettverkene. Ved at Kommisjonen blir såpass tilstede i alle reguleringsorganene, så predikeres en synergieffekt ved at EUs reguleringsystem opptre mer enhetlig: Informasjon får sirkulere, og koordinering blir mulig.

De viktigste prinsippene som preger gruppe 3a sitt syn på opprettelse og organisering av både nye og eksisterende organer summeres slik: ”Spesialisering, autonomi, gjennomsiktighet og rettferdighet, begrenset styringsgruppe, jevn styrefordeling (mellom Kommisjonen og medlemsland), representasjon av berørte parter og være under direkte demokratisk kontroll” (ibid, min oversettelse).

### *Hvitbokens innhold*

Kommisjonen lot fem politiske prinsipper gjennomsyre forslagsteksten i hvitbok 428; ”åpenhet, deltakelse, ansvar, effektivitet og samhold” (openness, participation, accountability, effectiveness og coherence) (European Commission 2001b). Når vi setter disse prinsippene opp imot arbeidsgruppe 3as utarbeidede dokument, så ser vi en tydelig forskjell; nemlig hvitbokens behov for å ta andre hensyn enn arbeidsgruppens. Hvitboken proklamerer at de nevnte prinsipper og dokumentteksten skal legge føringer for EUs styring og administrasjon i fremtiden, og skal åpne opp for at mennesker og organisasjoner lettere får tilgang og innflytelse på EUs politikktutforming. Disse prinsippene er ment å forsterke ønsker om proporsjonalitet og subsidiaritet (European Commission 2001a:10). For å bedre gi et inntrykk av hva denne hvitboken inneholder, så kommer her kjernepunktene (ibid):

- 
- ❑ Kontakten med det sivile samfunn skal struktureres og styrkes. Blant annet blir det innført "code of conduct" som skal identifisere ansvar og bedre tilliten for alle parter.
  - ❑ Lokale og regionale aktørers erfaringer og kunnskaper skal bedre utnyttes. Dialogen mellom Kommisjonen og disse skal systematiseres, og de skal involveres på et tidligere stadium.
  - ❑ Offentlig tillit skal bygges ved at politikktutforming skal benytte seg av eksperters råd. Kommisjonen skal lage retningslinjer belyse eksperters meninger og invitere til debatt. Dette er noe som nevnes hyppig gjennom hele dokumentet. Dokumentet bygger opp under en forestilling om at eksperters råd er legitimt å følge.
  - ❑ Politiske mål skal klarere defineres og effektiviteten skal bedres i utarbeidelsen av lover, regler og politiske forslag.
  - ❑ Sette betingelser for etablering av EU reguleringsorganer. Disse reguleringsorganene kan forsterke effektiviteten av EU-lover i øynene til både foretak og det offentlige ved å ta avgjørelse i de mest komplekse og tekniske områdene nær de det berører.
  - ❑ Omfokusere roller og ansvar til hver og en institusjon i EU som effektivt skal sette de rette parter og politikere til ansvar. Dokumentet konstaterer også at det er behov for klarere tydeliggjøring av ansvare mellom Unionen og medlemsstatene "who does what in Europe".
  - ❑ I tillegg vektlegger hvitboken desentraliseringstiltak (samarbeid med de lokale regionene), sterkere samarbeid mellom administrasjoner og mer aktiv forsterkning av EUs lover. Hvitboken legger også frem noen føringer for EUs fremtidige politiske organisasjon, der den blant annet mener ansvaret for gjennomføringen og implementeringen av lover og politiske vedtak, må fordeles mellom Parlamentet og Rådet. Dette kan oppfattes som at Parlamentet i for liten grad har beskjeftiget seg med implementering og kontroll.

Det å finne en avklaring på rammevilkårene for europeiske reguleringsorganer er altså blant kjernepunktene i hvitboken. Hvitbokens handlingsplan og ordlyd bærer preg av å ha latt seg inspirere av "New Public Management" bølgen som har spredt seg til alle Europeiske land over drøyt to tiår<sup>14</sup>. Gjennomgående blir tiltak forsvart og begrunnet med effektiviseringshensyn og forventet økt kvalitet. For eksempel slik som at håndhevingen av EUs lover er nødvendig for å effektivisere det indre marked (så presenteres tiltak for dette, se forøvrig European Commission 2001a:5). Effektivitet er da også et av slagordene for arbeidet med European Governance. Det konstateres i hvitboken at nasjonale reguleringsorganer er blitt opprettet i medlemsstatene der det er behov for konsistente og uavhengige avgjørelser, og at viktigheten og behovet for disse er økende.

---

<sup>14</sup> Det finnes mye litteratur som beskriver denne utviklingen, for eksempel Wright (1994), Christensen og Lægreid (1998) og Cassese (2003).

I hvitboken medgir Kommisjonen at EUs politikkutforming og lovgivning er blitt stadig mer kompleks, og at den av Parlamentet og Unionsrådet blir tvunget til økende grad av detaljbehandling (European Commission 2001a:18-19). Detaljbehandlingen går utover fleksibiliteten og effektiviteten, som fører til at implementering må utsettes i medlemslandene. For å effektivisere dette arbeidet og bedre reguleringskapasiteten til Kommisjonen, så argumenteres det for at vitenskapsmenn og andre eksperter bør spille en større rolle i forberedelsene til avgjørelser og ha oppsyn med disse (ibid:19). Det erkjennes at EUs institusjoner har utviklet seg i retning av å ha blitt mer avhengig av ekspertise, en utvikling Kommisjonen synes bør fortsette. Særlig bør ekspertise konsulteres når EU støter på problemer og usikkerhet som så skal formidles klart og forståelig til EUs borgere. De siste tiders matkriser (for eksempel kugalskapsaken og dioksinskandalen) viser ifølge Kommisjonen viktigheten av å formidle det man vet med sikkerhet, og være klare på hvor usikkerhet fortsatt eksisterer (ibid). Det erkjennes også at det eksisterende system med ekspertkomiteer ikke er tilfredsstillende, og da heller ikke i forhold til formidlingshensyn (tilliten til EUs ekspertbaserte politikkutforming var tynnslett). I hvitboken vises det her til uklarheten rundt hvem som faktisk bestemmer, og at ekspertisens uavhengighet trekkes i tvil. Risk vurdering (risk assessment) og risk styring (risk management) blir viktigere og viktigere i EUs hverdag. Opprettelsen av et europeisk matreguleringsorgan (European Food Authority, EFA, som senere ble til European Food Safety Authority, EFSA) trekkes frem som eksempel på et organ som kan styrke EUs bruk av ekspertvurderinger og dermed avklare ansvarsforhold og opprettholde legitimitet blant borgerne. Hvitboken avspeiler generelt en sterk tro på at ekspertisetråd fra reguleringsorganer vil bedre kvaliteten både i utformingen av politiske saker og i politisk utøvelse fra Kommisjonens side. Reguleringsorganer fremstilles altså her som kunnskapsbaserte, og at de dermed bør være positive for EU. Det argumenteres også for andre fordeler med reguleringsorganene; at de kan gi økt gjennomsiktighet for berørte parter og bidra til at bedrifter sparer penger. Opprettelse av reguleringsorganer skal også kunne bidra til at lovverket på spesifikke felter vil bli mer uniformt blant medlemslandene. Til fordel for Kommisjonen selv så forventes



---

det at opprettelse av reguleringsorganer skal føre til at fokus kan sikres på kjerneoppgavene.

Det blir således tatt til orde for at det bør opprettes flere autonome europeiske reguleringsorganer, som også skal få makt til å ta individuelle avgjørelser i reguleringssaker. De skal operere med en grad av uavhengighet innenfor et klart rammeverk, som skal avgrenses i opprettelsesbestemmelsene (ibid:24). Hvitboken er på dette punkt veldig lite konkret i sine anbefalinger, og nokså forsiktig i omtalen av opprettelse av reguleringsorganer. Det som da er verdt å legge merke til, er at argumentasjonen for ytterligere horisontal desentralisering i stor grad samsvarer med arbeidsgruppens og dets faglige rådgivere. Hvitboken tolker EUs traktatens begrensninger på hvor mye makt som kan delegeres til reguleringsorganene. Det er tydelig at Kommisjonen her velger å forholde seg til Meronidoktrinen, selv om arbeidsgruppen fant denne ”foreldet” og altfor lite fleksibel. Det påpekes at det må gjøres på en måte som respekterer maktbalansen mellom EUs etablerte institusjoner. Det skal kun bevilges bestemmelsesmakt i områder der kun en interessesfære påvirkes, og hvor spesiell teknisk ekspertise kreves (for eksempel flysikkerhet). Derimot kan de ikke gies bestemmelsesmakt i områder der de må megle mellom motstridende offentlige interesser eller utvise politisk skjønn. Det gjentas gang etter gang at reguleringsorganene må være under oppsyn og være gjenstand for kontroll (ibid). Tre reguleringsorganer foreslås opprettet; ett matsikkerhetsorgan, ett for sjøfartssikkerhet og ett for flysikkerhet. Bare sistnevnte anbefales at får mulighet til å ta individuelle avgjørelser. Det ble bestemt at 2002 skulle bli året da kriteriene for samkjøring av eksisterende og opprettelse av nye reguleringsorganer skulle avgjøres.

Som vi ser var det et annet budskap og ordlag i hvitbokens enn arbeidsgruppens forslag. Det var viktig for Kommisjonen å understreke at den interne arbeidsgruppen ikke sto for Kommisjonens offisielle standpunkt, som blant annet er uttrykt på reformens hjemmeside. Bakgrunnen for dette vitner om interne konflikter (Statskontoret 2001; Weiler 2001). ”Governanceteamet” møtte med kommisjonens kommissærer 28 mars 2001, der den pågående prosessen ble diskutert.

Kommissærene var av den oppfatning at det de presenterte i et ”draft memorandum” 10 mars var for upresist. De ville ha konkrete forslag (Statskontoret 2001:33). Arbeidsgruppen mente at de handlet ut ifra mandatet, og at hvitboken skulle være et visjonært innlegg i en fremtidsdebatt om styring av EU (ibid). Når det gjelder omtalen av desentraliseringspolitikken, så ble det endelige resultatet (hvitboken) verken konkret eller visjonært, men snarere uklart og vagt, selv om Kommisjonærene på dette tidspunktet ønsket noe annet. Arbeidsgruppe 3a sitt utkast må kunne sies å ha vært svært så konkret, likevel ble arbeidsgruppens forslag til et felles rammeverk for reguleringsorganene betydelig utvannet i forhold til den endelige hvitboken. I Governance teamets ”draft memorandum” ble det anbefalt at desentralisering med bestemmelsesmyndighet innvilges for spesialiserte reguleringsorgan. Særlig burde dette skje i de saksområder der streng håndheving av lover og regler kreves, som for eksempel telekommunikasjon. De anså at et uavhengig reguleringsorgan med sine evner til å skape tillit og konsistens *burde* hengi seg til politisk betente spørsmål (og regulere de nasjonale reguleringsorganene (Governance Team 2001b:23-24). Den vanskelige diskusjonen fikk en løsning i Prodis kabinett ble det 19 juni bestemt at et medlem av ”governanceteamet” sammen med en senior kommisjonstjenestemann skulle ta over det redaksjonelle arbeidet med hvitboken (Statskontoret 2001:33). Dermed ble ikke bare språk og form et helt annet, men organisatorisk endret prioriteringene seg. Nå ble ikke lenger horisontal og vertikal desentralisering atskilt, men slått sammen og betydelig nedtonet. Seks hovedarbeidsområder ble til fire. Organisatorisk så ble ikke resultatet i hvitboken slik arbeidsgruppen hadde tenkt seg det; det er ingenting der som tilsier vilje til å gi reguleringsorganene bestemmelsesmakt annet enn i helt spesielle unntakstilfeller. Arbeidsgruppene krevde da at deres rapporter skulle blir publisert på reformprosessens hjemmeside, noe de også ble, men da altså med bemerkningen om at de ikke representerte Kommisjonens offisielle standpunkt.

---

### *Konsulteringer og reaksjoner*

Fra presentasjonen av hvitboken i juli 2001, så ble det avsatt åtte måneder for innhenting av reaksjoner og gjennomføring av konsultasjoner på hvitboken. Mot slutten i 2002 skulle så Kommisjonen legge frem en fremgangsrapport der eventuelle reaksjoner på hvitboken skulle inkluderes. Det ble også bestemt (men ikke i hvitboken) at Kommisjonen med de nevnte førende prinsippene skulle delta i planleggingen av Laeken-toppmøtet desember samme år. Der skulle Kommisjonen fremlegge sine politiske mål, og be om at det tilrettelegges institusjonelle rammer for å kunne nå disse (European Commission 2001b).

### **Medlemslandenes reaksjoner**

Medlemslandenes reaksjoner på reformens innhold bar preg av skeptisisme. Det er naturlig at nasjonale myndigheter er tilbakeholdne i forhold til opprettelse av organer med overnasjonale trekk. Reguleringsorganenes myndighetsutøvelse kan føre til at avgjørelser flyttes ytterligere vekk fra regjeringers kontroll. For eksempel kan det få den konsekvens at nasjonale byråkratiske institusjoner blir gjort overflødige i et europeisk reguleringsvelde, med eventuelle tap av arbeidsplasser og av nasjonal selvvråderett. Seks land lot sine meninger komme til uttrykk; Sverige, Storbritannia, Nederland, Danmark, Tyskland og Finland. Sverige hadde reservasjoner mot å øke antall organer med bestemmelsesmakt, og ønsket ikke å utsette seg for den risikoen det er at nasjonale myndigheter skal komme i konflikt med disse (Regeringskansliet 2002). Svenske myndigheter la vekt på at det alltid må ligge en klar verdi bak hvert forslag om nye reguleringsorganer. Storbritannia vektla at det må være klare ansvarsforhold og finansielle styringsprinsipper (Storbritannias myndigheter 2002). Nederlandske myndigheter er positive til at det i enkelte saksområder, som for eksempel flysikkerhet, kan være nyttig med et organ som kan ta individuelle avgjørelser, men at det her må utvises ytterst forsiktighet, og mente hvitboken strekker seg litt for langt, uten at dette spesifiseres nærmere (Nederlandske myndigheter 2002). Systemet må være "vanntett", og har mer sansen for en organisering lik reguleringsorganet for medisinalprodukter (EMEA), som gir anbefalinger, men må overlate avgjørelser til Kommisjonen. For øvrig er

nederlandske myndigheter de eneste som trekker frem mulige koordineringsproblemer ved desentralisering av slik type administrativ virksomhet (ibid). Koordineringsproblemer er velkjente fenomener i organisasjonsforskning, og det er underlig at ikke dette har blitt tatt opp tidligere i prosessen. Nederlandske myndigheter påpekte også at hvitboken var svært abstrakt utformet i forhold til konkrete tiltak: "...the government wishes to stress that the White Paper proposals are mostly rather abstract..." (ibid:19). Dette er verdt å legge merke til, særlig med tanke på produksjonen av konkrete forslag i forkant av hvitboken. Tyskland karakteriserer også dokumentet som "vagt", særlig når det gjelder å legge en standard for demokratisk kontroll (Tyske myndigheter 2001:4). Tyskland hadde for øvrig sterke reservasjoner mot opprettelse av reguleringsorganer med beslutningsmyndighet. Tyskland er en stat med innflytelsesrike regioner versus sentralmakten, og en skepsis fra tysk side mot at disse skal få en sterk innflytelseskanal inn i EUs beslutningssystem via reguleringsorganer er naturlig og forventet.

### **Europaparlamentets deltakelse i prosessen og reaksjon på hvitboken**

Europaparlamentets umiddelbare reaksjon på hvitboken var skepsis rettet mot det de oppfattet som et forsøk på å gi Kommisjonen en "blank sjekk" til å utføre sine utøvende oppgaver, uten innblanding fra Europaparlamentet (Prodi 2001b:2). Prodi avviste kritikken men valgte likevel å sette opp en felles interinstitusjonell arbeidsgruppe mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen for å gå over detaljene i hvitboken (ibid), noe Parlamentet satte pris på (European Parliament 2001:4)

Europaparlamentet fremsto i de fleste sammenhenger som mer entusiastiske enn både medlemslandene og Kommisjonen i å få desentralisert administrative oppgaver til de europeiske reguleringsorganene. Parlamentet syntes ikke at det eksisterende system; der medlemslandenes representanter dominerte styrene, var en tilfredsstillende løsning. Det fremstår som tydelig at Parlamentet utøvde større innflytelse på denne desentraliseringsprosessen enn tidligere reformprosesser, noe som blant annet skyldes medbestemmelsesretten. Parlamentet har vært spesielt opptatt av kontrolltiltak, og da

ikke tiltak som Parlamentet selv kan utøve overfor desentraliserte organer, men tiltak som gjør virksomheten gjennomslagskraftig og ansvarlig overfor Kommisjonen<sup>15</sup>. Parlamentets ansvarlige komité for behandling av hvitboken; komiteen for konstitusjonell virksomhet, sammenfattete Parlamentets reaksjon: Parlamentet godtok opprettelsen av flere reguleringsorganer, der "Specific scientific or technical expertise is required" (European Parliament 2001:10). Komiteen var opptatt av at Kommisjonen skulle ha de nødvendige verktøyene til kunne føre kontroll med de uavhengige organene. Det fremkommer også en bekymring for at medbestemmelsesretten mellom Rådet og Parlamentet svekkes ved desentralisering av bestemmelsesmakt. Komiteen var også bekymret for at en slik fragmentering av den utøvende makten ville gjøre at EU blir oppfattet som mindre gjennomslagskraftig for dets borgere, og derfor burde være begrenset til "very detailed regulation" (ibid). Parlamentet åpnet likevel opp for at reguleringsorganene kunne få "certain technical measures to implement laws" (European Parliament 2003:6).

Europaparlamentets rolle i utarbeidelsen med et felles rammeverk for reguleringsorganene har slik jeg kan se det vært betydelig. Parlamentets konstitusjonelle komité erklærte selv at de så seg fornøyd med at de fikk gjennomslag for sine nøkkelkrav (European Parliament 2003:5). Europaparlamentet har hele tiden ment at implementeringsansvaret fortsatt måtte ligge hos Kommisjonen, med unntak av når medlemsstatene har det territorielle ansvaret (ibid:6). Europaparlamentet ønsket at vanlig praksis for opprettelse av reguleringsorganer skulle være "co-decision procedure" (medbestemmelsesretten; Rådet med Parlamentet), og at bruk av artikkel 308 i EU-traktaten kun skal benyttes i særlige unntakstilfeller (ibid). Parlamentet satte pris på at medbestemmelsesretten ble benyttet i opprettelse av EFSA. Parlamentet mente det riktige ville være at den politiske kontrollen av reguleringsorganenes virksomhet var forbeholdt dem, men at Kommisjonen skulle stå for den direkte oppfølging og kontroll. Det fremkommer klart og tydelig av

---

<sup>15</sup> Eks. Lehmann, Wilhelm 2002 i "Governance in the EU: a European Parliament Perspective", han er administrator i Europaparlamentets administrasjon, der han er vektlegger kontrolltiltak. –Tilgjengelig via European University Institute: EUI working paper LAW No 2002/8. Se også European Parliament 2001.

Parlamentets standpunkt at tilstrekkelig autonom bestemmelsesmakt måtte bli tillagt de reguleringsorganene som opprettes (ibid:8).

### **Kommisjonen nølende til autonomi**

Ved nærmere analyse blir det klarere og klarere at Kommisjonen har vist seg mindre og mindre villig til å gi fra seg kontroll innenfor områder der de har både høy egenkunnskap og innflytelse. Vi har sett over en utvikling der kommisjonspresidentens entusiasme for desentralisering av administrativ myndighet blir mindre og mindre. Derimot før Prodis presidentskap, så var det Kommisjonen som først og fremst forsvarte de uavhengige organenes autonomi. Da Kommisjonen i 1998 prøvde å åpne opp og ansvarliggjøre de eksisterende organene, så forsøkte Parlamentet å kreve at budsjettoverskuddet skulle gå tilbake i det generelle EU-budsjettet, samt mulighet til bøteleggelse. Det ville ikke Kommisjonen ha noe av (European Commission 1998b:2). Denne inkonsistensen reflekteres også i snakk til handling, for eksempel i konkurransepolitikken. Kommisjonen gav Tyskland motstand i opprettelsen av et uavhengig europeisk kartellbyrå, og skal ha nektet å fremme forslag for opprettelsen av et slikt reguleringsorgan<sup>16</sup>. Dette var i den perioden da Kommisjonen samtidig forsøkte å sikre organenes uavhengighet. Innenfor samme periode, i 1999, uttrykte Kommisjonen dessuten varm støtte for å styrke bruken av en desentralisert nettverkstruktur, som skulle operere under like styringsprinsipper: "After 35 years of application of the Community competition rules, the time has come to make better use of the complementary that exist between the national authorities and the Commission, and to facilitate the application of the rules by a network of authorities operating on common principles and in close collaboration" (European Commission 1999:32, original understreking). Denne nettverksstyringen må da også innlemmes som en del av prosessen for desentralisering av kontroll og myndighet. Innenfor et konkret reguleringsområde; matsikkerhet, har Kommisjonen fremvist mangel av konsistent atferd. Da

---

<sup>16</sup> K. Van Miert, "The Proposal for a European Competition Agency", Competition Policy Newsletter 2/2 (Brussels: European Commission, DGIV, 1996).

---

Kommisjonen mot slutten av 1990 tallet så nødvendigheten av å ekspandere sin virksomhet innenfor dette området, ville de kun opprette et kontor med inspeksjonsmyndighet. Kommisjonen så det ikke som ønskelig å samle reguleringspolitikken for matsikkerhet i en egen institusjon. Likevel, ikke lenge etter dette forslaget, fremmet Kommisjonens forslag om et helt nytt organ som skulle få utvidet ansvarsområde og til og med beslutningsmyndighet. Dette er en indikasjon på den kompleksitet som preger denne prosessen, og viser at Kommisjonen iblant må ta hensyn til mange ulike interesser og modifisere sine standpunkt.

Det er interessant å merke seg at midt oppe i denne voksende skeptisismen anså Kommisjonens president selvregulering av enkelte markeder som både spennende, nyskapende og godt egnet som fremtidig EU-politikk (Prodi 2001). Selvregulering ble i fagmiljøet (blant annet i studierapporten til gruppe 3a) ansett for uryddig, lite kontrollerbart og en generelt dårlig reguleringspolitikk. Arbeidsgruppe 3a tok inn over seg dette og nevnte ikke selvregulering med et ord. Arbeidsgruppe 2 som jobbet med konkurransepolitikken under tittelen "better regulation", utredet dette som aktuell EU-politikk. Vi kan da spørre oss om dette vitner om tilfeldig organisering av utredningsoppgavene manglende samkjøring. Parlamentet merket seg Prodis signaler, og presset for å hindre at markeder blir selvregulert, og krevde at de automatisk blir varslet når Kommisjonen konkluderer i retning av selvregulering (European Parliament 2004). Denne type motstand er nettopp slikt som kan føre til at opprettelse av reguleringsorganer kan bli alternativet i fremtiden, og slik sett har Parlamentet posisjonert seg godt.

Transaksjonskostnader og mulige koordineringsproblemer som vanligvis oppstår i desentraliseringsprosesser har i liten grad vært diskutert der opprettelse av reguleringsorganer har blitt bestemt. Det betyr ikke at ikke enkelte har forutsett mulige problemer i den retning. Europaparlamentets budsjettkomité påpekte at dette var viktig å få utredet så tidlig som mulig i prosessen (European Parliament 2001:19). Også faggruppen til arbeidsgruppe 3a tok opp dette (Majone m.fl. 1999). Det er likevel ingenting som tyder på at slike diskusjoner har foregått eller hatt noen

innflytelse på beslutningsprosessen. I reaksjonen på hvitboken prøvde Parlamentet å få beslutningstakerne til å ta hensyn til at det *er* risiko knyttet til fragmentering av ressurser i slik skala, i forhold til styring og kontroll. Parlamentet minnet også om at kostnader blir mye høyere ved desentralisering av arbeidsoppgaver enn å holde dem sentralisert (European Parliament 2001).

### **3.2.2 Prosessen etter hvitboken**

Statusrapporten for de 15 uavhengige organene ved slutten av 2003, altså etter opprettelsen av EFSA, EMSA og EASA, var at ingen av dem hadde innordnet seg etter en felles standard. Dette til tross for at rammeverket nå var etablert. Organene slik de er i dag består av 12 forskjellige typer strukturer, og 10 varianter av styresammensetninger (European Parliament 2003). I 10 av tilfellene er det representanter fra alle medlemsstatene i styrene. I Syv av dem blir den administrerende lederen utnevnt av styret etter forslag fra Kommisjonen, mens i andre tilfeller utnevnt av Kommisjonen etter forslag fra styret eller Rådet på basis av kandidater på en liste laget av styret eller Kommisjonen. Hvordan har dette gått til?

#### ***Rammeverket***

Kommisjonens forpliktelse til å følge opp med et felles rammeverk for reguleringsorganene ble oppfylt i desember 2002 med "Operating framework for the European Regulatory Agencies" (European Commission 2002). Språket og formen er veldig likt som hvitbokens, men det kan her virke som at Kommisjonen har gitt opp ambisjonen om at den skal gjøres til gjeldende praksis for eksisterende og nye reguleringsorganer. Det stilles ingen *krav* i rammeverket til at reguleringsorganer som opprettes i fremtiden skal underlegge seg de bestemmelsene som her foreslåes. Europaparlamentet har ønsket en avklaring på dette siden den originale hvitboken ble lagt frem<sup>17</sup>, men rammeverket viker unna dette spørsmålet. Den betente debatten om

---

<sup>17</sup> Se for eksempel Europaparlamentets reaksjon på hvitboken: European Parliament 2001:32).



---

styresammensetninger er nesten ikke nevnt, og det legges kun frem et forslag til etterfølgelse om styresammensetning. Den sammensetningen er for øvrig den samme som ble anbefalt av arbeidsgruppen, med seks representanter fra Kommisjonen, seks fra medlemslandene og tre fra berørte parter (uten stemmerett).

Dette utvannede resultatet betyr ikke nødvendigvis at rammeverket er irrelevant. Dets innhold bærer for eksempel preg av å følge opp hvitbokens retorikk om åpenhet, ansvarlighet og gjennomsiktighet, fulgt opp av kontroll. Dette er begreper som vi finner igjen i opprettelsesbestemmelsene til de tre nye reguleringsorganene, og som det er forventet at de eksisterende ikke kan unngå å forholde seg til og innlemme i sin praksis i fremtiden. Gjennomsiktighet regnes som særlig viktig i Rammeverket, slik at kontroll av ulike parter (Ombudsman og Court of Auditors og lignende) blir mulig. Det stilles også krav til at reguleringsorganene får ”genuine autonomy” (ibid:5) altså uavhengighet, men utformingen av dette kravet er vagt. I avsnittet om bestemmelsesmakt i begrenset grad så vises det til det nyopprettede EASA som eksempel på når og hvordan det kan gjøres. Det kan kun avgrenses til svært tekniske saker, og når Kommisjonen ikke har den type ekspertise selv. Rammeverket minner om at hvitboken la restriksjoner på myndighetsområdet til reguleringsorganene; de kan gripe inn i områder der kun én offentlig interesse berøres, der de ikke kan bli kalt inn til megling og kan ikke ta ”politiske” avgjørelser eller avgjørelser i kompliserte økonomiske problemstillinger (ibid). Reguleringsorganene kan heller ikke, som vi vet fra Meronibestemmelsene, blande seg inn der EU traktaten har gitt Kommisjonen bestemmelsesmakt. Et eksempel på slik bestemmelsesmakt er konkurransepolitikken i artikkel 226 og 228 i traktaten.

Rammeverkets organisatoriske betingelser er de samme som arbeidsgruppen la opp til, med rådgivende komiteer og ”restricted executive board” som skal gjøre det lettere for administrerende direktør å ta ”politiske følsomme” saker. Derimot argumenteres det ikke for, slik arbeidsgruppen gjorde, at rådgivende komité skal tydeliggjøre reguleringsorganenes autonomi og oppmuntre til bruk av saksargumentasjon (i motsetning til politisk hestehandel). Rammeverkets ordlyd viser

at Kommisjonen er bundet av tidligere praksis for utøvende virksomhet i EU. Det oppfordres til, siden reguleringsorganene må regnes for å være en del av den utøvende virksomheten, at de skal følge regler og rutiner som har vært praksis og tradisjon for Kommisjonen (ibid:11). Dette for å sikre en sunn administrasjon uten grobunn for korrupsjon og ulovlig virksomhet. Administrerende direktør kan utnevnes enten av styret eller Kommisjonen. For å ”forsterke reguleringsorganets autoritet” så anbefales det at Parlamentet involveres i denne prosessen (men bør ikke være representert i styret) (ibid:12). Rammeverket anbefaler en fullstendig uavhengig ankeinstans, og at reguleringsorganene bør underlegges en rekke kontrolltiltak. For det første bør det være relasjoner til Kommisjonen, i form av at Kommisjonen bør i kraft av sin rolle som ”beskytter” av EUs lovverk også håndheve dette overfor reguleringsorganene. Reguleringsorganene bør som de andre EU-institusjonene stå til budsjettansvar overfor European Ombudsman. Det står litt vagt at Parlamentet og Rådet bør ha en politisk kontrollmyndighet over reguleringsorganene, ved å holde høringer med administrerende direktør, for eksempel. Det anbefales at Court of Auditors holder den eksterne finansielle kontrollen, og at det opprettede European Anti-Fraud Office (OLAF) også skal ha reguleringsorganene som sitt virkeområde. Juridisk sett skal selvfølgelig EF-domstolen være siste instans.

### **Noen reaksjoner på rammeverket**

Parlamentet var fornøyd med å ha fått innflytelse på rammeverket med en del av sine nøkkelpunkter (European Parliament 2003). Rammeverket var jo dessuten mer konkret enn hvitboken. En ting Parlamentet hadde noe å utsette på var forslaget til utnevning til styrerepresentasjon, der de ville ha større innflytelse (ibid). Parlamentets komité for konstitusjonelle saker mente at Parlamentet skulle få si sin mening om kandidatene, som presenteres på en liste utarbeidet av Kommisjonen. Rådet skulle deretter få velge representantene ut ifra denne listen. Komiteen kunne så la Kommisjonen få velge en representant. På denne måten får Kommisjonen og Parlamentet mer kontroll på representantutvelgelsen enn at medlemslandene representert ved Rådet fritt får utnevne de seks kandidatene. Komiteen åpner opp for en rådgivende komité der representanter fra alle medlemsstatene er representert.

---

Parlamentet etterlyser igjen sterkt en redegjørelse for hva som skal skje med strukturen og styringen av eksisterende organer, da dette i liten grad er vurdert i rammeverket (ibid:12). Parlamentet savner også en plan for hvordan fremtidige reguleringsorganer skal opprettes, om dette skal skje ut fra rammeverket, eller gjennom interinstitusjonelle avtaler (Rådet-Parlamentet-Kommisjonen)? Parlamentet ønsker også at de skal få utføre en høring av de aktuelle kandidatene til den administrative lederjobben.

9 juni 2004 hadde Coreper<sup>18</sup> endelig behandlet Kommisjonens forslag til rammeverk for reguleringsorganene, der de anerkjente det meste av rammeverkets innhold (European Council 2004). Coreper begrunnet sin støtte slik: "Such a framework should take due account of the need to ensure democratic control and respect for the principles of subsidiarity and proportionality. It should address key issues in the creation, operation and supervision of "regulatory agencies" with the aim of ensuring, in particular, coherence, transparency, good governance, credibility and cost efficiency as well as the legitimacy of their executive action" (ibid:2). Coreper komiteen støtter derimot ikke at rammeverket skal gjøres gjeldende for allerede eksisterende reguleringsorganer, som på dette tidspunktet inkluderer både EFSA, EMSA og EASA. Coreper mener også at medlemslandene bør konsulteres i lokaliseringsspørsmål, og at beslutningen om dette bør taes av statslederne (ibid).

### *Lokaliseringsdebatten*

Lokaliseringsdebatt er alltid på dagsorden når nye institusjoner opprettes i nasjonale forvaltningssystemer. Slike lokaliseringsdebatter finner også sted i EU, og særlig tilstedeværende har ved opprettelse av reguleringsorganene. En grunn til at lokaliseringen av reguleringsorganer engasjerer politikere på alle nivå og andre berørte parter, er at legitimiteten forankres i deres symbolske uavhengighet fra Brussels byråkrati. Men de aktuelle premissene for lokaliseringsdebattene kan være

---

<sup>18</sup> Coreper: (Comité des Représentants Permanents) De Faste Representanters Komité, mellomnivå i Unionsrådet som består av medlemslandenes faste utsendte representanter. De fleste av Rådets beslutninger taes på dette nivået.

forskjellige, og føre til at plassering av institusjoner ender opp med en rotete struktur. Den politiske arenaen for utforming av matsikkerhet i Europa er et eksempel på det. I Brussel ligger Kommisjonen som initiativtaker til utforming av lover og regler og politiske vedtak. Her ligger også institusjonene som vedtar: Unionsrådet og Parlamentet. I Irland (County Meath) ligger Kommisjonens Food and Veterinary Office som skal overvåke iverksetting av EUs vedtatte lover og regler på området. Det er nå blitt vedtatt (desember 2003), at reguleringsorganet for matsikkerhet (EFSA) skal lokaliseres i italienske Parma, etter å ha midlertidig hatt sete i Brussel. I tillegg beholder alle medlemslandenes myndigheter som har egne nasjonale matsikkerhetsorganer disse. EFSA, som har som rolle å organisere et europeisk nettverk av matsikkerhetsekspertene og fremskaffe vitenskaplige råd på matlovgivning, har med andre ord en vanskelig jobb foran seg med sine under 200 medarbeidere, som nå skal kommunisere, rådføre seg og koordinere et så spredt apparat. Dette vitner ikke om særlig effektiv planlegging, men snarere en blanding av tilfeldige utfall som følge av strategisk interaksjon mellom viktige EU-institusjoner og berørte parter. La oss se nærmere på eksempelet EFSA.

### **Lokaliseringen av EFSA**

En ekspertgruppe som ble nedsatt i 1999 for å evaluere mulighetene for å opprette et uavhengig organ for matsikkerhet, konkluderte også med at dette burde være sentralt plassert i Europa. Den fant det uunngåelig at et slikt organ ville måtte behandle politisk sensitive saker, og fant at: "...politically contentious decision-making which will inevitably relate to many food, public health and environmental issues. The proposed Authority should therefore be located in Brussels" (James m.fl. 1999:30-31). Til tross for dette rådet tok det ikke lang tid før spørsmålet om lokalisering for alvor kom på dagsorden.

Både Spania, Finland og Italia håpet på å få det betydningsfulle matsikkerhetsorganet, men Italia trakk det siste strået til slutt. Det var etter en lang dragkamp, som begynte i forberedelsene til Laeken toppmøtet 14 og 15 desember 2001 (European Council 2001b). Lokaliseringssamtalene som pågikk der endte i stå:

”Decisions on the sites of EU agencies are one area. No one needs a repeat of the unedifying and unproductive stalemate we saw on this at Laeken” (Straw 2002). Belgia hadde Unionsrådets formannskap, og Belgias statsminister Guy Verhofstadt sa ”i refused to get into horse-trading” (Arbuthnott 2001), da han ikke tillot forhandlingene til å fortsette innover natten. Likevel vitner utfallet på lang sikt om dragkamp og presstaktikk. De eneste som tjente på stillstand var Belgia (Brussel), som da fikk det provisoriske ansvaret for matsikkerhetsregulering på ubestemt tid. Brussel var forut for toppmøtet Kommisjonens førstevalg til en permanent løsning. Det er blitt antydnet at Belgia bevisst presenterte et forslag som det ikke kunne oppnåes politisk enighet om, for å tjene på det (Spinant, 2001). På det forslaget som Belgia foreslo for fordelingen av en rekke ulike organer, så sto Helsingfors oppført med matsikkerhetsorganet, mens Italia ble forelagt to andre (ibid). Likevel nektet statsminister Berlusconi å godkjenne denne listen, men vedgikk forøvrig at han var villig til å akseptere et annet kontroversielt forslag (som 72% av italienske stemmeberettigede var imot), hvis EFSA bare ble lagt til Parma. Lokaliseringsstriden kompliserte seg ytterligere ved at Berlusconi la på bordet et forslag om å dele opp matsikkerhet i flere emneområder; ett for fisk, ett for kjøtt osv. (ibid).

I mars 2003 kom det frem i nyhetsbildet at Berlusconi og statsminister Lipponen av Finland hadde gjort en avtale om å dele opp EFSA (EUobserver 2003). Finland skulle da få EFSA og Italia et nytt organ ”for beskyttelse og utstedelse av opprinnelsessertifikater for jordbruksprodukter i EU” (Jackson 2003:2). Visstnok var også Kommisjonen involvert og hadde lovet finske myndigheter å se på muligheten (ibid). Disse rapportene skapte uro i Europaparlamentet, og komiteen for miljø, helse og forbrukssaker ved formann Caroline Jackson tok dette opp med Parlamentspresident Pat Cox, som igjen tok dette opp med Unionsrådspresidenten og Kommisjonen (Jackson 2003; Cox 2003). Bekymringen til Parlamentet var at det her var blitt tatt avgjørelser som ikke fulgte prosedyrer for desentralisering av makt; som utløste medbestemmelsesretten. Beskyldningene ble avkreftet av Rådet, som sa at noen slik avgjørelse ikke var tatt, og at de heller ikke var informert om noen slik avtale (Unionsrådets korresondansearkiv 2003).

Det neste som da skjedde var at Finland (oktober 2003) ble tilgodesett med den nye kontrollmyndigheten for kjemi (European Chemicals Agency), da de som flerårig medlemsland ikke hadde fått tildelt noe EU-organ (Pihl 2003). Så skjedde det at på toppmøtet i desember 2003 foreslo Italia igjen en endring: Matsikkerhetsorganet skulle bli lagt til Parma. Det gjorde finnene rasende, og hele lokaliseringsfordelingen av EU-institusjoner sto i fare for å bryte sammen (ibid). Lokaliseringsspørsmålet viser at det var tradisjonell hestehandelstaktikk som fikk utspille seg på Laeken og i perioden etter.

13 desember 2003 avgjorde medlemslandene seg imellom at EFSA skulle legges til Parma, EMSA skulle bli lagt til Lisboa og EASA til Köln (European Council 2003). Helsingfors fikk isteden European Chemicals Agency som Kommisjonen foreslo 29 oktober 2003 (ibid). Også lokaliseringen av EMSA var det dragkamp om. Hellas prøvde gjentatte ganger å få dette lokalisert til Piraeus (Prodis korrespondanse), men fikk altså ikke gjennomslag for det. Det ble for øvrig også bestemt at det skal opprettes et kontrollorgan for fiskeri, og dette skal legges til Spania. Det er på det rene at disse konfliktene har skapt problemer i den praktiske (sårbare) opprettelsesfasen for de nye reguleringsorganene. Administrativt og praktisk rot knyttet til midlertidig lokalisering, førte til rekrutteringsvanskeligheter. Dette gav ekstra kostnader og problemer ved overflytting til endelig plassering (European Commission 2002).

### 3.3 Opprettelse og organisering av EFSA

Det er flere elementer som gjør det spesielt interessant å analysere opprettelsen og organiseringen av EUs organ for matsikkerhet, EFSA. Det er for det første gjort lite statsvitenskaplig forskning på de europeiske reguleringsorganene som tar utgangspunkt i de teoretiske rammene denne oppgaven omfatter. For det andre så er det et aspekt ved opprettelsen av EFSA som har vært særlig diskutert i den juridiske faglitteraturen: Det er den legale basisen for reguleringsorganet. EFSA ble ikke opprettet med basis i artikkel 308 i EU traktaten, men ble juridisk knyttet til sitt

---

spesielle område (harmonisering)(European Commission 2002). Det betyr ikke at Meronidommen ble satt til side, men det viste i hvert fall at en institusjon kan opprettes på annen basis. Kommisjonen hevder uansett at opprettelser av reguleringsorgan i fremtiden ikke må forstyrre den institusjonelle balansen i EU (ibid). Denne juridiske debatten relateres til hva slags uavhengighetsstatus og maktutstrekning reguleringsorganene skal ha i EU-systemet, og er således relevant å ha inkludert i denne oppgaven.

Av relevant forskning er det spesielt belysningen av EUs utilstrekkelighet i håndteringen av BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy -kugalskap) krisen som er aktuell for innledende problemstillinger. Konsekvensene av denne krisen viste at det var et behov for, og følgende ble stilt krav om, et overnasjonalt organ for reguleringen av matsikkerhet i Europa. Matregulering er ett av de reguleringsområdene EU har engasjert seg lengst i. De politiske forslagene Kommisjonen har fremskaffet, har vært i samarbeid med ulike mer eller mindre vitenskaplige komitologikomiteer. Deretter har implementeringsansvaret ligget hos nasjonale myndigheter med svært ulik grad av ekspertise og uavhengighet (Majone 2002:390). Krisen avslørte ikke bare at dette systemet var sårbart og dårlig forberedt på krisebehandling, men at den overordnede koordineringen av EUs landbrukspolitikk, det indre marked og helsesektoren også hadde betydelige mangler (ibid). Krisen utspant seg på 1990 tallet hovedsakelig mellom Storbritannia og EU. BSE var et forskningsobjekt, en fagsak, lenge før den ble behandlet politisk (Veggeland 2000:36). Antageligvis litt for lenge (i hvert fall frem mot 1996). Det betydde i praksis at saksbehandling foregikk i lukkede komiteer, og begrenset seg til eksperter. Min oppmerksomhet omkring BSE som fagområde vil være begrenset til den påvirkning den kan ha hatt for opprettelsen og organiseringen ikke bare av EFSA, men også eventuell påvirkning av strukturell karakter på andre reguleringsorganer i Europa. Jeg har derfor valgt å inkludere et avsnitt som dekker relevant bakgrunnshistorie om EFSA.

### 3.3.1 Matsikkerhet fra 1990 til 1999

EU har siden opprettelsen vært opptatt av å ha et felles marked for matvarer og næringsmidler, men før 1990 var matsikkerhet langt nede på EUs dagsorden. Siden da har EUs fokus på matsikkerhet vært nært knyttet til frykten for- og håndteringen av kugalskap (BSE). Storbritannia meldte i 1986 ifra til de andre medlemslandene om at de hadde BSE problemer. Forumet dette da ble meldt fra til var EUs "Standing Veterinary Committee". Det kraftige utbruddet i 1989/1990 førte til at EU-land forbød import av britisk storfekjøtt. Kjøtt fra smittede kuer ble også forbudt å innta som menneskelig føde. Britene beskyldte de andre medlemslandene for å innføre ulovlige handelsbarrierer. De kom til en enighet sommeren 1990 (Kelemen 2002:105).

Det hevdes at de gjentatte utbruddene av BSE i Storbritannia, kombinert med medlemslandene og Rådets manglende håndteringsevne styrket Kommisjonens sak for at EU skulle ha reguleringsansvar i spørsmål om matsikkerhet (Kelemen 2002:105). Kommisjonen beskyldes også da for å ha brukt BSE krisen som en brekkstang for å utvide sin reguleringskapasitet i matvare- og næringsmiddelsektoren (ibid). For eksempel etablerte Kommisjonen i 1991 OVPIC (Office of Veterinary and Phytosanitary Inspection and Control) i DG for jordbruk, som skulle ha ansvar for overvåkning av en rekke inspeksjonssystemer som er dekket av lovgivning for matsikkerhet (Ibid). Kommisjonens evne til å gjennomføre inspeksjoner uteble likevel. I løpet av 1990 og 1994 gjennomførte den ingen inspeksjoner som kunne avdekket de sviktende britiske rutinene, som gjaldt de fleste ledd knyttet til deres kjøttproduksjon (Chambers 1999). Årsaken til dette var britiske myndigheters skepsis mot det de mente var "en politisk sak" for EU-myndigheter. I 1995 fikk Kommisjonen problemer med finansieringen og rekrutteringen av kvalifisert personell til OVPIC, og la frem forslag om at det likevel skulle utskilles fra Kommisjonen til "European Agency for Veterinary and Phytosanitary Inspection" (European Commission 1996). Dette var også en anledning for Kommisjonen til å utvide reguleringsvirksomheten. I 1996 gikk BSE fra å være et veterinærproblem til å



bli et helseproblem, da Storbritannias House of Commons uttalte seg om en mulig link mellom BSE og Creuzfeldt-Jacob sykdommen. Den eskalerte krisen ble et vendepunkt i Europeers syn på forholdet mellom mat og landbruk. Drift i stor skala for masseproduksjon av billig kjøtt ble sett på med voldsom skepsis. Et nytt forbud mot import av britisk storfekjøtt vedtatt i EU. Storbritannia aksepterte ikke forbudet, og oppfattet dette som forsøk på å tilintetgjøre den britiske storfekjøttindustrien. Storbritannia la press på EU, og enighet om utfasing av forbudet ble resultatet. En rapport som ble lagt frem av en komité opprettet av Parlamentet som skulle evaluere Kommisjonens håndtering av BSE krisen var sterkt kritisk (European Parliament 1997). Europaparlamentets mulighet til å opprette en slik granskingskomité var en ny mulighet som ble tilegnet den i Maastricht avtalen artikkel 138c. Dette var kun Parlamentets andre komité av dette slag. Kommisjonen la, passende nok, frem et reformforslag om håndtering av matsikkerhet omtrent samtidig som parlamentets oppnevnte komité la frem sin rapport (European Parliament 1997). Dette var Kommisjonen presset av Parlamentet til å gjøre for å slippe unna den verste kritikken i etterkant (Chambers 1999). Reformforslaget klargjorde ingenting i forhold til opprettelse av et uavhengig reguleringsorgan, men separerte virksomheten som hadde ansvaret for overvåkning av implementering (OVPIC, som nå fikk navnet Food and Veterinary Office, FVO) med den som jobbet med utarbeiding av lovforslag knyttet til matsikkerhet. Sistnevnte ble værende i DG for jordbruk, mens inspektøransvaret ble flyttet til det styrkede DG for forbruk og helse. Antall inspektører ble også utvidet med 30 til 200. Kommisjonens forslag fra 1996 om å utskille OVPIC i et eget organ, var foreløpig ikke blitt noe av. Men i begynnelsen av 1998 gjorde Kommisjonen helomvending, og var nå negativt innstilt i forhold til å legge ut matsikkerhet i et eget reguleringsorgan, og pekte blant annet på at Parlamentets BSE komité ikke var positive (European Commission 1998a).

Unionsrådet var ikke videre engasjert i BSE fra midten av 1990 og fire år fremover. Ikke en gang i løpet av disse årene var BSE gjenstand for undersøkelser fra Rådets side, og dette var Parlamentet voldsomt opprørt over. Parlamentet tok dette opp i sin resolusjon i anledning fordømmelse av både Storbritannias regjering, Kommisjonen

og Rådet. I Resolusjonen sto det at ”..lack of transparency and manipulation of the committees dealing with veterinary and health issues were a major contributory factor to the crisis” (Official Journal of the European Communities 1997). Denne kritikken var en kritikk mot de institusjoner og metoder som ble benyttet i behandlingen av krisen, og da altså en kritikk mot bruken av såkalte ekspert-komitologikomiteer.

Spesielt interessant er at det ble sett på som en fordel at matsikkerhet ble lagt til et kontor internt i et DG kontra et uavhengig reguleringsorgan (med et styre dominert av medlemslands representanter), for da ville avstanden til de nasjonale myndighetene, som skal underlegges kontrollen, være større. Kommisjonens snuoperasjon og forslag til reform kan tolkes dit hen at den dermed kunne oppfylle flere hensyn; ved drastisk å øke inspeksjonsfunksjonaliteten, opprettholde kontrollen og vise hensyn til Parlamentets skepsis mot et uavhengig reguleringsorgan. EU-borgernes tynnslette tillit til EUs system for behandling av kriser og evne til å trygge matvarer førte til at en uavhengig krisegruppe ble oppnevnt. Dette var noe av det siste Santerkommisjonen gjorde før den takket for seg. Ekspertgruppen besto av tre ledende vitenskaplige rådgivere som skulle evaluere: ”...whether an independent agency type structure could lead to further improvements in scientific advice at the EC level” (James m.fl. 1999:69). Gruppen fikk for øvrig sekretærassistanse fra Kommisjonen, og gjorde en rekke undersøkelser og intervjuer både innenfor EUs egen institusjonelle struktur og alternative internasjonale løsninger.

### **3.3.2 Matsikkerhet under Romani Prodi**

De administrative mangler og styringsproblemer som Kommisjonen opplevde mot slutten 1990-tallet førte til at debatten om europeisk matsikkerhet falt langt ned på EUs dagsorden. Parlamentets medbestemmelsesrett, som gir den rett til medbestemmelse i slike institusjonelle endringsspørsmål, gjorde det naturlig at Parlamentet engasjerte seg. Parlamentet kunne være mer aktivt engasjert i utforming og design av reguleringsorganenes opprettelse og organisering enn hva som før hadde vært tilfelle. Høsten 1999 var Prodi og hans helsekommisjonær David Byrne under

sterkt press til å trygge matvaresektoren i Europa. Internasjonalt hadde EUs matreguleringspolitikk liten tillit, noe som ble uttrykt på G8 landenes møte juni 1999. Amerikanske representanter gav da på en sarkastisk måte uttrykk for at EUs problemer kunne løses hvis de bare kopierte deres FDA (Food and Drug Administration) (Majone m.fl. 1999). BSE-krisen var på dette tidspunktet i friskt minne og heller ikke ute av verden, og den ferske dioksinskandalen i Belgia presset frem løsninger. Dioksinskandalen oppsto våren 1999 da det viste seg at matvarer ble forgiftet via dioksinholdig dyrefor. Nasjonalt ble det reagert alt for sent, og tiltakene som kom var utilstrekkelige. Medlemslandene i EU reagerte høyst ulikt, hvilket viste at det her var behov for samkjøring og koordinering. Parlamentet bidro sterkt til dette presset. Gjentatte ganger måtte Kommisjonen orientere og rapportere til Parlamentet som var utålmodige. Parlamentet ønsket handlekraft fra den nye Kommisjonen på grunn av den tynnslette tilliten matvaresektoren allerede hadde, likeså EUs evne til krisehåndtering<sup>19</sup>. Prodi svarte ved å love å sette matvaresikkerhet helt øverst på Kommisjonens dagsorden. Dessuten relanserte han allerede nå (5 oktober 1999) ideen om et uavhengig reguleringsorgan for matvaresikkerhet, der han antydte at det kunne få bestemmelsesmakt ikke ulikt amerikanske Food and Drug Administration (Prodi 1999a). Prodi var klar over at dette kunne bli vanskelig under EU-traktaten, og var derfor også åpen for et organ ikke ulikt EMEAs modell, som ifølge Prodi var ”helt uten bestemmelsesmakt” (ibid:3).

I desember 1999 la den oppnevnte ekspertgruppen frem sin rapport. Den foreslo en struktur som kombinerte miljø- helse og matsikkerhet, og som var både politisk og økonomisk uavhengig av EUs etablerte beslutningsorganer (James m.fl. 1999). Ekspertgruppen anbefalte at institusjonen skulle være så vitenskaplig som mulig i alle ledd; for eksempel ved at styret ikke har representanter verken fra Kommisjonen eller Rådet, men kun faglige autoriteter og representanter fra berørte parter (og en fra Parlamentets sekretariat) (ibid).

---

<sup>19</sup> Taler til Parlamentet høsten 1999, for eksempel speech/99/156, speech/99/152 av Byrne, og speech/99/121 av Prodi.

David Byrne og Kommisjonen la frem en hvitbok om matsikkerhet i begynnelsen av 2000 (European Commission 2000a), der det ble foreslått en opprettelse av et eget reguleringsorgan. Denne hvitboken betyr at den har tatt rapporten til James og medarbeidere med i planleggingen, til tross for at Kommisjonen legger opp til en helt annen struktur enn rapportens forslag. Et fullstendig forslag til forordning for matsikkerhet blir fremlagt senere samme år (European Commission 2000g) der EFA (senere European Food Safety Agency, EFSA) foreslåes. Matvareindustrien var blant de som ville kunne nyte godt av (og argumenterte for) et mektig og uavhengig matsikkerhetsorgan (Majone 2002:390). Det ville kunne innebære besparelser i testing og godkjenning av nye produkter, og gi næringslivet forutsigbarhet, samt at et slikt synlig reguleringsorgan ville gi matvaresektoren fornyet tillit hos Europas befolkning (ibid). Unilever er Europas største selskap innen forbruksvarer, og er et av de selskapene med størst politisk tyngde og innflytelse (Anda 1999). Ifølge selskapets styreformann og daglig leder, Antony Brugman, så var det de som foreslo og la press på Kommisjonen for å få opprettet et europeisk kontrollorgan for matvaresikkerhet (ibid).

### **3.3.3 Organiseringen av EFSA**

Forhandlinger mellom Parlamentet og Rådet resulterte i forordning 178 (Official Journal of the European Communities 2002a) som er grunnlaget for opprettelsen av EFSA. Fra Kommisjonens reguleringsforslag (høsten 2000) til det endelige vedtaket skjedde det betydelige endringer som følge av Parlamentets innflytelse. For eksempel når det gjelder kriteriene for styresammensetning: I det opprinnelige forslaget skulle Rådet, berørte parter (interesseorganisasjoner og næringsvirksomhet), Parlamentet og Kommisjonen hver seg ha fire representanter med stemmerett (European Commission 2000g:art. 24). I EFSAs styre får ikke Kommisjonen fire representanter med stemmerett; bare en, og berørte parter får ingen. Det er heller ikke opplagt at medlemsstatene er representert med egne representanter, i den forstand at de utelukkende møter for å frembringe sin nasjons posisjon. Opplegget rundt utnevnelser til styreposisjoner vanskeliggjør det. Forslag til styremedlemmer skal konsulteres

mellom Rådet og Parlamentet, ut ifra en liste av navn utarbeidet av Kommisjonen. I motsetning til tidligere praksis der utvelgelsen var Rådets privilegium. Riktignok har ikke Parlamentet egne representanter i Styret, men det henger sammen med den tydeligere rollen Parlamentet har påtatt seg de siste årene, og de vil dermed få problemer med å både være kontrollerende og medansvarlig på en gang. Størrelsen på styret er betydelig redusert fra det som har vært vanlig for EUs uavhengige organer. Blant annet er det tatt hensyn til EUs stadig voksende medlemsantall. Før kunne et slikt styre komme opp i over 40 representanter, mens i EFSA begrenses styret til 14 (Official Journal of the European Communities 2002a:art. 25). Av de 14 må minst fire av dem ha erfaring fra relevante interessegrupper eller forbrukerorganisasjoner. Kandidaten som skal innstilles til EFSA's administrerende direktør må møte til høring i Parlamentet (ibid:art. 26).

Gjennomsiktighets- og åpenhetskravene er tatt hensyn til gjennom at møter blir offentlige og at interne prosedyrer skal spesifiseres og offentliggjøres (ibid:art. 38). Parlamentets mål under forhandlingene var å påvirke styrings- og operasjonsstrukturene på en slik måte at det fremmet dets mulighet til å kontrollere og følge EFSA's arbeid. Ved at Parlamentet har sørget for at berørte parter som forbruker- og interesseorganisasjoner er representert i styret, så har den samtidig styrket sin egen evne til å fange opp eventuelle uregelmessigheter eller uklarheter som måtte dukke opp, såkalt "fire alarm monitoring" (ibid).

### *EFSA's begrensede uavhengighet, begrensede makt*

EFSA's autonomi og muligheter til utøvelse av reguleringsmyndighet er begrenset. Det nyopprettede organet skal følge utviklingen innenfor matsikkerhet i EU, samle sammen og gi vitenskaplige råd og analysere informasjon om potensiell risiko, men har lite makt til å regulere. Det er også uklart ut ifra den tildelte myndighet og prosedyrer hvordan reguleringsorganet skal forholde seg til de eksisterende vitenskaplige komiteene og til Kommisjonen (Majone 2002:390). Vi ser her resultatet av et kompromiss mellom medlemslandene, som mister suverenitet, og Kommisjonen som forholder seg til Meronidoktrinen og ikke vil gi implementeringsmakt til et

autonomt organ. En årsak til den begrensede makten kan også spores til Parlamentets innflytelse i forhandlingsprosessen med Rådet; Parlamentets innspill kan ha komplisert prosessen ytterligere. En annen årsak er de endrede politiske forholdene etter BSE-krisen. EFSA's fullmakter for håndtering av krisesituasjoner er langt fra så uavhengige og sterke som et reguleringsorgan av denne typen kunne vært. Selv Kommisjonens forslag fra 1996 om utskilling av OVPIC/FVO (inspeksjonsorganet for matsikkerhet) gikk mye lenger i så måte. Kommisjonen vegret seg for å opprette et uavhengig reguleringsorgan før alle andre muligheter var vurdert, slik som for eksempel videre ekspansjon av sitt eget inspektorat. Mye tyder på at kugalskapssaken gav Kommisjonen politisk rom for å ekspandere FVO, men valgte ikke å delegere sin inspeksjonsmyndighet til EFSA. Dette tyder på at Kommisjonen motsatte seg delegering til reguleringsmyndigheter som fratar autoritet på områder der den tradisjonelt hadde etablert innflytelse.

I reguleringsvedtaket for EFSA fra 2002 skal virksomheten kun omfatte såkalt "risk assessment" (risk vurdering), som vil si informasjonsinnhenting, vitenskaplige råd og analyser. Mens "risk management" blir bevart i Kommisjonens kontroll gjennom FVO. Både EFSA og FVO ekspanderer virksomheten, og altså med støtte fra Parlamentet. Slik sett øker altså både analysekapasiteten og handlingspotensialet til Kommisjonen, med støtte fra Parlamentet som fremstår som minst like innflytelsesrik som Rådet i denne opprettelsesprosessen. Styrets rolle er bestemt til å ha: "...the necessary powers to establish the budget, check its implementation, draw up internal rules, adopt financial regulations, appoint members of the Scientific Committee and Scientific Panels and appoint the Executive Director" (Official Journal of the European Communities 2002a art. 43). Styrets makt har altså potensial til å legge temmelig streng begrensning på EFSA's autonomi. Ordlyden i dokumentet legger gjennomgående vekt på å gi uttrykk for at det er ekspertise, uavhengig vitenskaplig kunnskap og ekspertargumentasjon som skal ligge til grunn for analyser og anbefalinger.

### 3.4 Opprettelse og organisering av EMSA

Reguleringsorganet for sjøsikkerhet (EMSA) ble i likhet med EFSA opprettet med bakgrunn i at en uventet katastrofe fant sted (Prodi 2001a:2; EMSAs hjemmeside). Lastetankeren Erika gikk ned utenfor kysten til Frankrike i desember 1999, og førte til omfattende oljesøl i EUs farvann langs hele den franske kysten (BBC 2000, 5 januar). Næringsvirksomhet til mange EU-land ble rammet av Erikas skipbrudd. En annen ulykke med oljesøl, i november 2002 (BBC 2002, 19 november) fikk katastrofale følger for kystlinjen til Spania og Portugal, og bidro til forgang i prosessen. Kort tid etter Erika-katastrofen foreslo Kommisjonen at et eget reguleringsorgan for sjøsikkerhet burde bli vurdert opprettet (European Commission 2000c:32). Kommisjonen knyttet dette forslaget direkte opp mot Erika. Det lå ikke i forslaget at det skulle ha bestemmelsesmakt, kun drive informasjonsvirksomhet og vitenskaplig analyse. Det ble ansett for "urealistisk" å få opprettet en form for europeisk kystvaktstjeneste eller alleuropeisk organisatorisk struktur som kunne ta over rollen til nasjonale maritime administrasjoner. I all hovedsak så ble resultatet deretter; reguleringsorganet er begrenset til å stille med teknisk og vitenskaplig ekspertise, og da både til medlemslandene og til Kommisjonen (Official Journal of the European Communities 2002b). EMSA skal hjelpe Kommisjonen med utvikling av lovverk og implementering av vedtatt politikk. Organet skal for øvrig underkaste seg de strenge kravene til gjennomsiktighet og åpenhet som andre desentraliserte reguleringsorganer (ibid).

En annen viktig begrunnelse for at EMSA ble opprettet var Kommisjonens kapasitetsproblemer. Kommisjonens generaldirektør med ansvar for sjøsikkerhet kunne ikke lenger kunne hanskles med arbeidsmengden som har etterfulgt de stadige nye reglene og direktivene innenfor sjøfartssektoren (Franson 2004). EMSAs svenske styremedlem Johan Franson konstaterte også at utvidelsen østover vil føre med seg ekstra mye å gjøre i lang tid fremover på grunn av generelt dårligere skipspark derifra (ibid). Kommisjonens strukturforslag for opprettelse av sjøfartsorganet var en del av en "generell debatt om utsettelse av Kommisjonens arbeidsoppgaver" (European

Commission 2000c:32). Den aktuelle debatten det her er snakk om er implementeringsarbeidet med den administrative reformen som visepresident Neil Kinnock hadde ansvaret for. Altså ble fremdriften med EMSA innlemmet i denne reformen, mens utviklingen av styringen av EMSA og de andre reguleringsorganene ble lagt til governancereformen.

### **3.4.1 Organiseringen av EMSA**

Det er interessant å observere at EMSA, som ble opprettet etter at det meste av reformprosessen var fullført, ikke har måttet innrette seg til de nye reglene for styresammensetning. EMSAs styre består av en representant fra hver medlemsstat, og fire fra Kommisjonen (Official Journal of the European Communities 2002b). Det skal også oppnevnes fire styremedlemmer fra berørte parter, altså maritime næringer. Kommisjonens og berørte parters representanter skal ikke ha stemmerett. Alle medlemmene vurderes i forhold til relevant erfaring og skal ha størst mulig grad av ekspertkunnskap. Administrerende direktør skal være tilstede og delta i diskusjoner. Møter skal finne sted kun to ganger i året, så styringspotensialet vil antageligvis ikke være stort. De kan også møtes ved spesiell innkallelse. Det er to tredjedels flertall som gjelder (ibid) ved beslutningstaking. EMSA er altså medlemslandsdominert i og med at styresammensetningen ble som den ble.

## **3.5 Opprettelse og organisering av EASA**

Det ble ved EUs Parlaments- og Rådsforordning nr. 1592/2002 av 15 juli 2002 besluttet å opprette en luftfartsmyndighet for sivil flysikkerhet. Hensikten var å sikre et høyt og mest mulig ensartet flysikkerhetsnivå i Europa, sikre like konkurransevilkår og effektivisere sertifiserings- og godkjenningssprosessene for næringen og de europeiske luftfartsmyndighetene (Luftfartstilsynet 2004). EASA skal ha rettslig, administrativ og økonomisk selvstendighet, og være uavhengig i luftfartsspørsmål. Byrådet ble operativt 28. september 2003 og ligger i Köln, Tyskland. Dette ble bestemt på Brussel-toppmøtet 13. desember 2003.



EASA er altså det eneste reguleringsorganet som har fått autonomi til å ta selvstendige beslutninger. Det er unngåelig å legge merke til at delegering av denne bestemmelsesmyndigheten har skjedd diskré og har vært lite kontroversielt. Diskusjoner om en alleuropeisk luftfartsmyndighet begynte for alvor mellom medlemsstatene i Unionsrådet allerede i 1998. Rådet gav da Kommisjonen fullmakt til å åpne opp en forhandlingsprosess med de statene som var fulle medlemmer av JAA<sup>20</sup> (Joint Aviation Authorities), snarere enn bare medlemslandene i EU (European Commission 2000b). Målet var å lage noe som lignet det uavhengige reguleringsorganet for flysikkerhet FAA (Federal Aviation Administration) i USA. Kommisjonen gav sitt bidrag til diskusjonen i form av et forslag til forordning i mars 2000. I arbeidsdokumentet er autonom bestemmelsesmakt aktuelt, men må være under Kommisjonens kontroll. De individuelle avgjørelsene som er sikkerhetsrelaterte skal taes av administrerende direktør, og ikke av vitenskaplige komiteer. Slike avgjørelser/bestemmelser bør også skjermes fra ”politisk innflytelse”. Åpenhet vektlegges, men Kommisjonen ønsker å sikre den administrative direktørens autonome posisjon til å ta avgjørelser. Reguleringsorganet skal først og fremst være til hjelp for Kommisjonen.

Kommisjonen la frem det offisielle forslaget om opprettelse av felles europeisk luftfartsmyndighet høsten 2000 (European Commission 2000e). Høy grad av sikkerhet for Europas borgere var argumentasjonen for dette forslaget, men industrielle og miljømessige hensyn lå også til grunn.

I henhold til forordningen 1592/2002 skal EASA sammen med Kommisjonen ha bestemmelsesmyndighet på områdene *sertifisering av produkter, deler og utstyr og godkjenning av organisasjoner og personell involvert i vedlikeholdsarbeid* (Luftfartstilsynet 2004). Foreløpig har EASA og Kommisjonen ikke myndighet *på luftfartsaktivitet og sertifisering av flygebesetning, samt lufthavner og lufttrafikkjeneste*, men det jobbes med å få til dette. Beslutningsmyndigheten er altså

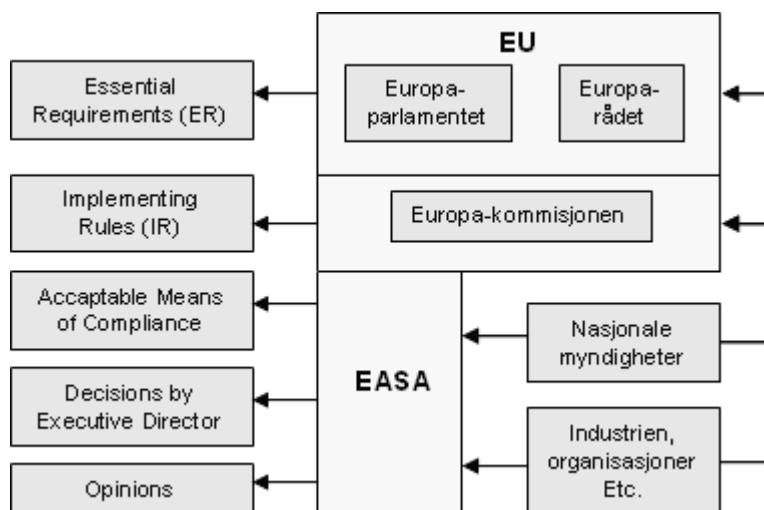
---

<sup>20</sup> Fulle medlemmer av JAA: Alle 15 EU medlemmene og Island, Malta, Monaco, Norge og Sveits.

foreløpig begrenset. Kun administrerende direktør og den han eventuelt delegerer myndighet til har anledning til å ta beslutninger.

### **3.5.1 Organiseringen av EASA**

EASA endte opp med å ikke innrette seg etter de nye retningslinjene til styresammensetning som nedlagt i rammeverket. Alle medlemslandene får ha "sin" representant med stemmerett, og Kommisjonen kun én (Official Journal of the European Communities 2002c). Kommisjonens representant har stemmerett. Administrerende direktør deltar, men har ikke stemmerett, og tredjeland får representasjonsrett ved behov. Berørte parter har ingen plass rundt styrebordet, men bistår styrets arbeid via et rådgivende organ med representanter fra luftfartsnæringen. Således har EASA fått en tradisjonell struktur og ikke måttet følge oppfordringen i rammeverket om styresammensetning der antallet styremedlemmer skulle begrenses og fordeles mellom Kommisjonen, berørte parter og medlemsland. Kommisjonen foreslo aldri at EASA skulle innrette seg etter dette i sitt første reguleringsutkast, og det ble aldri noe offentlig tema. Beslutningsmyndigheten til EASA, er begrenset til teknisk avgrensede ekspertiseområder. Beslutningsmyndigheten skal først og fremst gjelde *sertifisering*, og ikke regelendring. EASA skal heller ikke drive politikkutforming. EASA skal derimot kunne drive etterforskning og inspeksjon. Selv om det opprettes et reguleringsorgan for flysikkerhet, så betyr ikke det at man dermed har frigjort seg fra bruken av komitologikomiteer. EASA-komiteen ble opprettet samtidig med EASA, og er rådgivende komité for Kommisjonen. EASA-komiteen er en komitologikomité i klassisk forstand (medlemslandsdominert) som skal konsulteres før nye krav og gjennomføringsregler vedtas av Rådet og Parlamentet.



Figur 2: Organisasjonshierarkiet. Hvem som beslutter hvilket regelverk. EASA-komiteen er ikke illustrert (Luftfartstilsynet 2004).

Figur 2 viser hvordan EASA skal jobbe sammen med Kommisjonen, under påvirkning av både berørte parter og nasjonale myndigheter.

EASA har heller ikke sikret like strenge krav til åpenhet som reguleringsorganet for matsikkerhet har. I sammenlikningen av de fire uavhengige organer som ble satt opp av Unionsrådet i juli 2001 (da utkastene til opprettelsesdokumentene forelå), kom forskjeller i grad av åpenhet tydelig frem. Reguleringsorganet for medisinalprodukter, EMEA, representerer de tradisjonelle retningslinjene, mens EFSA og EASA den nye åpenhetskulturen. Det fremgikk at EASA tiltenkes en mer tradisjonell linje, altså i hovedsak følge EUs prinsipper for saksbehandling. EASA går ikke like langt som for eksempel EMEAs ”taushetslinje”, der de ansatte må sverge til hemmelighold, men EASA lar det være opp til styret å utforme de detaljerte retningslinjene. EFSA går derimot den andre veien; så langt som å si at det skal være veldig gode grunner til at noe må hemmeligholdes, og sverger nærmest på å sikre full åpenhet (European Council 2001a).

## 4. Analyse av prosessforløpet

Den todelte problemstillingen er utgangspunktet for analysen av empiriske materialet. Oppgavens problemstilling slik vi formulerte den i introduksjonen:

1. *Hva kan forklare opprettelsen av europeiske reguleringsorganer og deres felles rammeverk?*
2. *Hvordan har prosessen utviklet seg og hvilke aktører har hatt betydning for reguleringsorganenes endelige organisering og beslutningsmyndighet?*

De ulike teoriens forutsetninger for organisasjonsendring og forventet aktøratferd stiller seg sentrale i oppbyggingen av diskusjonen, da de danner en naturlig ramme for dette kapittelet. Hver av de teoretiske perspektivenes forutsetninger skal settes opp mot de empiriske funnene og deres relevans i forhold til disse gjenstand for diskusjon, punkt for punkt. Perspektivene kan være overlappende, utfyllende eller gjensidig utelukkende. Avslutningsvis følger en oppsummering der analysen oppsummeres og det gjøres en vektning av teoriens relevans.

## 4.1 Medlemsstatene og reformprosessen

Analysens formål i forhold til medlemslandene og reformprosessen, er ikke å identifisere medlemslandenes eventuelle motivasjon for å delegerer<sup>21</sup>, men først og fremst svare på hvorvidt medlemslandene har vært involvert. En slik involvering skal da forstås som noe mer enn kun deltakelse under den formelle prosedyren for avstemning om rådsforordningen. Vi må da forvente deltakende som initiativtaker og/eller aktivt diskuterende under reformprosessen. I teorikapittelet fremkom Intergovernmentalismens forutsetninger for endringsprosesser og beslutningstaking i EU slik:

- Medlemsstatene tar avgjørelser som berører desentralisering av myndighet og administrative oppgaver. Medlemsstatene har den formelle og faktiske beslutningsmyndigheten, og desentralisering og flytting av makt skjer ikke utenom deres vitende og vilje.
- Organisasjoner opprettes gjennom institusjonell design.
- Opprettelse skjer fordi det styrker medlemsstatene.

---

<sup>21</sup> Medlemslandenes eventuelle motivasjon for delegering har blitt behørig studert i andre sammenhenger, se for eksempel Pollack 2003.

- Organisasjonens struktur avspeiler vinnende koalisjoner.
- Ulike lands innflytelse varierer med forhandlingsgrunnlaget.

#### 4.1.1 Medlemsstatene tar avgjørelsene

Denne intergovernmentale forutsetningen tilsier at beslutninger av viktig karakter for medlemslandene også *blir* tatt av medlemsstatene. Desentralisering av administrative oppgaver innenfor sentrale reguleringsområder som mat- fly- og sjøsikkerhet må kunne betegnes som viktig for nasjonale myndigheter. Av den grunn bør vi da kunne forvente at nasjonale regjeringer med hvert sitt utgangspunkt (som avhenger av maktforholdene) har fremforhandlet beslutningene seg imellom, og ikke overlatt disse til Kommisjonen og Parlamentet. Det er ikke en nødvendighet at forhandlinger og beslutninger har funnet sted innenfor Unionsrådets rammer, da alternative arenaer for diskusjon eksisterer. I henhold til EUs traktater og Meronidoktrinen så kan ikke desentralisering av administrativt arbeid skje uten Rådets godkjenning i samråd med Parlamentet. Det er derfor grunn til å tro at medlemsstatenes regjeringsapparater har blitt godt informert om prosessen underveis. Til tross for dette viste empirien at det var et begrenset engasjement for desentraliseringsprosessen blant medlemslandene. Det desentraliseringsarbeidet som har vært ført siden 1999, har ikke vist særlig nasjonal aggregering av synspunkter og krav, verken i forhold til opprettelse eller organisering av eksisterende og fremtidige reguleringsorganer. Vi skal ikke utelukke at nasjonalstatene har fremmet krav og stilt betingelser i mer lukkede intergovernmentale fora, i så fall har jeg ikke funnet det mulig å dokumentere dette gjennom Kommisjonen og reformledelsens arbeid. Her må det sies at studien har hatt en metodisk utfordring som kan ha ført til en ufullstendig situasjonsbeskrivelse: Utgangspunktet for oppgaven har vært offisielle uttalelser og standpunkt, og i Rådet foregår ofte forhandlingsrunder muntlig og med lite offentlig innsyn.

#### *Skeptisisme*

I løpet av reformprosessen viste medlemslandene seg skeptiske til planer om delegering av reguleringsrelatert arbeid. Under de fem årene prosessstudien har

avgrenset seg til, så varierer denne skeptisismen, men tendensen er entydig. Et lignende holdningsmønster ble påvist også under desentraliseringsbølgen tidligere på 1990-tallet. Den perioden reflekterte et politisk kompromiss der Rådet satte som betingelse at organene var underlagt medlemslandenes kontroll. Kommisjonen og Europaparlamentet måtte se seg nødt til å akseptere denne måten å ekspandere EUs reguleringsvirksomhet på. Skeptisismen så vi igjen under medlemslandenes reaksjoner på reformforslaget, og ikke minst i sluttresultatet (som vi kommer tilbake til).

Proessen har også vært preget av det mønster at når det føres diskusjoner om desentralisering og reguleringsorganer, så fremlegges også krav om design som sikrer kontrollmuligheter og gjennomsiktighet. Det var i all hovedsak medlemslandsrepresentanter som fremmet slike krav. Dette må vi kunne tolke som et resultat av den påståtte uregelmessige styringen og korrupsjonsbeskyldningene mot Jacques Santer's kommisjon. Kravet ble stilt som et ledd i å motvirke en slik situasjon igjen. Medlemslandene ble nødt til å vise handling, og konsekvens av dette handlingsmønsteret finner vi blant annet igjen i governancereformens prinsipper "åpenhet, deltakelse, ansvar, effektivitet og samhold". Medlemslandene argumenterte hardt for at alle EUs institusjoner måtte underlegge seg gjennomsiktighetskravet. Dette er et krav som må sies å ha blitt etterfulgt, både gjennom prosessen, i rammeverket og i opprettelsesforordningene til EFSA, EMSA og EASA.

Det er også indikasjoner på at medlemslandene var mer involvert og hadde større betydning for prosessen etter hvert, nærmere bestemt etter at hvitbok 428 ble fremlagt i juli 2001. Av de seks landene som lot sine reaksjoner komme offentlig til uttrykk (etter fremleggelsen) så var det Storbritannia som involverte seg sterkest. Sverige, Storbritannia, Nederland, Danmark, Tyskland og Finland hadde som nevnt ulike kommentarer til hvitboken. Hvitboken var som reformforslag betydelig utvannet i innhold enn arbeidsgruppens utarbeidede forslag. Medlemslandenes kritikk av hvitbokens vage uttrykksform henger delvis sammen med den gjennomgående skepsis til reguleringsorganenes innflytelse. Det ble kommentert og fremlagt krav om

at det må; ”ligge en klar verdi bak hvert forslag om nye reguleringsorganer” (Sverige), ”ligge klare ansvarsforhold og finansielle styringsprinsipper” (Storbritannia), ”utvises ytterst forsiktighet”, (Nederland) og Tysklands klare reservasjon mot reguleringsorganer med beslutningsmyndighet er alle krav som må kunne sies å ha blitt tillagt betydning for den videre prosessen. EASA som likevel fikk beslutningsmyndighet, må vi huske at ble begrenset til spesifikke tekniske arenaer, som uansett kan kontrolleres og overprøves av det medlemslandsdominerte styret. En del kritikk ser derimot ikke ser ut til å ha blitt adressert og behandlet i den videre prosessen; Sveriges bekymring for at nasjonale myndigheter skal komme i konflikt med reguleringsorganene og Nederlands bekymring for koordineringsproblemer ved desentralisering av denne typen. Jeg tolker disse resultatene dit hen at forutsetningen om at ”medlemsstatene tar avgjørelsene” kan gies moderat støtte, med vekt på at medlemsstatenes konsekvente skepsis gav varig utslag på prosessens arbeide.

Rammeverket som ble presentert i desember 2002 satte altså ingen krav om at eksisterende og nye reguleringsorganer måtte innordne seg retningslinjene. Det viste seg jo også at for reguleringsorganene EMSA og EASA så ble rammeverket satt til side i opprettelsesprosessen. De sistnevnte har få spor i seg av rammeverkets forslag til struktur. Særlig bemerkningsfullt er dette for styresammensetningene. Rådets bestemte mening om dette punktet bekreftes i Corepers behandling av rammeverket 9. juli 2004 der Rådet ikke vil godta at rammeverket skal gjelde eksisterende reguleringsorganer, som på det tidspunkt omfatter de tre nye. Også her kan vi da gi forutsetningen moderat støtte.

### *Lokaliseringsavgjørelser*

I Laeken 2001 ble som kjent lokaliseringsspørsmål tatt opp. Diskusjonene gikk både i kulissene og i offentligheten om hvor de ulike reguleringsorganene skulle lokaliseres. Selv om Laeken var et toppmøte av intergovernmental karakter, så er det ikke gitt at medlemslandene hadde all makt i lokaliseringsbeslutningene. Jeg så nærmere på matsikkerhetsorganet EFSA's lokaliseringsstrid. Det var utvilsomt intergovernmentale

kjennetegn gjennom hele den prosessen, slik som dragkampen og presstaktikken mellom Italia, Spania og Finland. Italia vant den kampen, og fikk Finland til å oppleve seg forbigått da de fikk kontrollmyndigheten for kjemi istedenfor matsikkerhet. Et eksempel på den taktiske stilen til Italia var statsminister Berlusconis vilje til å akseptere et helt annet forslag som var svært upopulært i hjemlandet for dermed å få gjennomslag for å legge EFSA til Parma. Da ikke det gikk kom det rapporter om at Berlusconi og statsminister Lipponen hadde gjort en hestehandel seg imellom der de skulle dele ansvaret for matsikkerhet seg imellom. Dette var utenfor normale prosedyrer og fikk Parlamentet til å reagere. Presidentskapet i Unionsrådet poengterte at de ikke var informert om en eventuell avtale, og at ingen slik beslutning var tatt. Planene ble det ikke noe av.

Striden om lokalisering er etter min oppfatning den delen av prosessen der medlemslandene har engasjert seg sterkest i forhold til oppgaveproblemstillingens rammer. Viktigheten av lokalisering i forhold til opprettelsesforløp og organisering av institusjonene kan nok diskuteres. Det som er fastslått er i hvert fall at dette førte til administrativt og praktisk rot og rekrutteringsproblemer, som bidro til økonomisk turbulens. Opprettelsen av EFSA ble forsinket som et resultat av medlemslandenes engasjement. EFSA fikk som nevnt ikke permanent lokalisering først etter å ha vært lokalisert i Brussel i flere år.

Medlemslandene påvirket, gjennom Coreper, at det blir en permanent løsning at lokaliseringsavgjørelser skal fortsette å bli tatt av medlemslandene og statslederne (European Council 2004). Medlemslandene har således påvirket prosessen, i tråd med den intergovernmentale teoriens forventninger.

### *Avgjørelser knyttet til opprettelse av EFSA, EMSA og EASA*

Avdekkingen av omstendighetene rundt opprettelsene av disse tre reguleringsorganene viser en større grad av nasjonalstatlig deltakelse enn reformprosessen som omfatter hvitboken og det felles rammeverket. Matsikkerhet var en god stund en fagsak før den havnet i den politiske tautrekkingen i Unionsrådet.



---

BSE krisen tvang Unionsrådet på defensiven, og kritikken var bred og dyptgripende. Dette var noe av grunnen til at EFSA fikk den utradisjonelle styresammensetningen som den til slutt fikk. Men EFSAs makt er begrenset. Medlemslandenes kompromiss med Kommisjonen, der medlemslandene mister suverenitet mens Kommisjonen holder seg innenfor Meronidoktrinen, gir i realiteten EFSA like lite selvstendig autonomi og bestemmelsesmakt som de eksisterende reguleringsorganene. Dermed kan det se ut som at medlemslandene likevel har sikret seg mot at desentraliseringsprosessen skal komme ut av kontroll der makt forsvinner ut av kommisjonen og kontrollmulighetene er få.

Opprettelsen av EMSA er på mange måter sammenlignbar med EFSAs, særlig i forhold til grad av intergovernmentalt engasjement i prosessen. Også her var det en katastrofesituasjon som rammet enkeltland som tvang frem krav om kollektive permanente løsninger. Som direkte konsekvens av Erika-forliset lanserte Kommisjonen forslag om et reguleringsorgan for sjøsikkerhet. EMSAs myndighet til å ta selvstendige beslutninger er som nevnt minst like avgrenset som EFSAs. Styreorganiseringen til EMSA er derimot av annen karakter. Styret består av medlemslandenes representanter, organisert slik at hvert land har sin representert, og vil dermed dominere dens virksomhet i mye større grad enn i EFSA. Kommisjonen og berørte parter er representert med fire plasser hver som tross alt er bedre enn ingen, og det er to tredjedels flertall ved viktige beslutninger, hvilket gjør at sammen kan kommisjonen og berørte parter blokkere.

EASA er det eneste reguleringsorganet som har fått autonomi til å ta selvstendige beslutninger. Fravær av offentlig diskusjon og dragkamp om dens opprettelse i offentlig sammenheng gjør denne prosessen spesiell. Allerede i 1998 gav Rådet Kommisjonen fullmakt til å åpne opp en forhandlingsprosess med de statene som var fulle medlemmer av JAA. EASAs opprettelse var altså et intergovernmentalt prosjekt fra starten av, samtidig som at det er det eneste reguleringsorganet som er bevilget myndighet til å ta autonome beslutninger.

Summert opp kan vi si at hvis medlemsstatene først bestemmer seg for å delegere desentralisert myndighet, så skjer det, men hvis de er lunkne eller motsetter seg det, så skjer det ikke. EASAs opprettelsesprosess har altså vært styrt fra starten av, og har fått en styresammensetning som i enda større grad enn EMSA er dominert av medlemsstatene, da de alle er representert der og Kommisjonen kun har tre plasser, mens berørte parter møter "ved behov". Men det bør nevnes at beslutningsmyndigheten til EASA begrenser seg til å gjelde sertifisering, ikke regelendringsmyndighet, og EASA skal ikke drive politikkutforming.

#### **4.1.2 Organisasjoner opprettes gjennom institusjonell design**

Ut ifra denne instrumentelle intergovernmentale forutsetningen kan institusjonelle oppgaver designes til nyopprettede organisasjoner. Reguleringsorganer kan for eksempel designes med mål om å oppnå det medlemslandene fremforhandler. Med unntak av lokaliseringsstriden har det vært vanskelig å finne indikasjoner på at det har foregått medlemslandsforhandlinger verken om den faktiske opprettelsen eller selve organiseringen av reguleringsorganene. Styresammensetningen har fulgt de samme tradisjonene som tidligere praksis, altså et land en representant. Unntaket er styret til EFSA, som må sees i sammenheng med Kommisjonens og Parlamentets engasjement, og var ikke resultat av forhandlinger. Likefullt var intensjonene instrumentelle. EASAs opprettelse og organisering ble fremforhandlet blant medlemsstatene i Rådet og lagt frem for Kommisjonen med ønske om en spesiell design. Selv om EFSA og EMSA ble opprettet med bakgrunn i eksterne hendelser, så var intensjonen fra medlemslandenes side da de vedtok rådsforordningene instrumentelle også her.

#### **4.1.3 Opprettelse skjer fordi det styrker medlemsstatene**

En av de mest benyttede offisielle begrunnelsene til beslutning om å desentralisere administrative oppgaver til reguleringsorganene har vært å få avlastet Kommisjonens administrative arbeid. En annen viktig grunn har vært å avklare ansvarsforhold og

sikre omfattende bruk av ekspertise. Særlig er det Parlamentet og Kommisjonen som har fremmet dette grunnlaget for EUs desentraliseringspolitikk, medlemslandene og Rådet later ikke til å ha vært i førersetet. Det er med andre ord få spor av at medlemslandene har hatt en lederrolle i denne prosessen, selv om vi ikke helt kan utelukke at den tilgjengelige dokumentasjon ikke avdekker alle forhold. Det er likevel verdt å merke seg at Rådet later til å ha vunnet frem i de sentrale verdspørsmålene. Sammen med Europaparlamentet har medlemslandene vært opptatt av åpenhet, gjennomsiktighet, klare ansvarsforhold og kontroll. Et eksempel på det var da Coreper i juni 2004 begrunnet den støtten Rådet burde gi til rammeverket med at det ville sikre demokratisk kontroll, gjennomsiktighet og subsidiaritet. Dette er prinsipper som har vært sterkt tilstedeværende i den politiske beslutningsprosessen, også i organiseringen av reguleringsorganene. Som nevnt kan vi heller ikke overdrive styresammensetningens betydning for organenes daglige arbeide. Jeg vil også minne om at objektivitetsprinsippene for saksbehandling og bruk av ekspertkompetanse har vært sentrale under prosessen, men det er Kommisjonen som i størst grad har fremmet disse.

Disse kjernepunktene har vært spesielt verdsatt i EU-systemet gjennom flere år, antakeligvis som en konsekvens av beskyldningene om uregelmessigheter rettet mot Santerers presidentskap. Det argumenteres med at slike prioriteringer kan bli bedre ivaretatt ved opprettelse av reguleringsorganer. Dermed må vi konkludere med at Medlemslandene og Parlamentet har fått gjennomslagskraft for sine viktigste prinsipper i desentraliseringsprosessen, med de konsekvenser det kan ha fått for utarbeidelsen av rammeverket og den endelige sammensetningen av styrene.

Det ser ut til at oppryddingen under og etter den politiske stormen da Santerkommisjonen gikk av kan ha vært brukt som en anledning til å sette desentralisering på dagsordenen. Derimot er det ikke tegn på at medlemslandene har vært ledende her. Argumentasjon som går i retning av økonomisk og administrativ gevinst har heller ikke vært brukt av medlemslandene som mulighet for å styrke seg selv vis-à-vis andre medlemsland eller EU-institusjoner. Dermed er det lite i det

empiriske materialet som gir støtte til denne forutsetning utover det vi fant i avsnittet over.

#### **4.1.4 Organisasjonens struktur avspeiler vinnende koalisjoner**

Den kanskje mest tydelige dokumentasjonen av at prosessen har inneholdt tautrekking med vinnere og tapere er lokaliseringsstriden, og da hovedsakelig EFSA's geografiske beliggenhet. Statsminister Berlusconi fikk gjennom taktisk forhandlingsstrategi og politisk press plassert EFSA til Parma i Italia, på bekostning av Helsingfors i Finland. Beskyldningene om at også Belgia drev taktisk spill for å beholde EFSA i Brussel, og finnenes tydelige frustrasjon over å ha blitt forbigått viser at tildeling av EU-institusjoner er et bredt fenomen med mye prestisje. Det engasjementet nasjonale regjeringer la ned i lokaliseringsprosessen var langt sterkere enn i de fleste andre desentraliseringsspørsmålene. Det vi ikke ser spor av i det empiriske materialet, er at medlemslandene har dannet koalisjoner med mål av å påvirke resultatet av lokaliseringsrunden. Det blir da et spørsmål om hvordan teoriens forutsetning skal forstås og operasjonaliseres. Jeg velger å betrakte en koalisjon som bestående av minst to aktører, som i så fall utelukker lokaliseringsspørsmålet.

Reguleringsorganenes styrestruktur er også et relevant område å analysere i forhold til den gjeldende intergovernmentale forutsetningen. Styrene vil erfaringsmessig (for eksempel EMEA) få stor innflytelse på den daglige driften av reguleringsorganene. Vi kan da forvente å finne spor av at styrenes sammensetning og beslutningsprosedyrer ble dominert av koalisjoner av medlemslandene i EU. De koalisjonene som eventuelt vinner frem vil da være de som har lagt ned størst ressurser og koordinert sin innsats godt i forhandlingsrundene. Slike koalisjoner av medlemsland finner vi heller ikke her. Dermed reflekteres ikke "vinnende koalisjoner" i klassisk intergovernmental forstand medlemslandene seg imellom i dette bildet.

En annen innfallsvinkel å analysere denne forutsetningen ut ifra er å betrakte medlemslandene samlet som en forhandlingspart til Kommisjonen og Parlamentet. I

kraft av at de sistnevnte begge regnes for EU-institusjoner å være har de mange sammenfallende interesser, og kan i dette tilfellet regnes for koalisjonspartnere. Den vinnende koalisjonen vil i forhold til styresammensetningen være medlemslandene. EMSAs medlemslandsdominerte styre består av en representant fra hver av de (da) 15 landene, fire fra Kommisjonen og fire fra berørte parter, som altså ikke har stemmerett. EASAs organisering av styremedlemmer og stemmegivning gir et temmelig likt bilde. I EASAs styre er Kommisjonen tilgodesett med kun en plass, berørte parter ingen. Medlemslandene har gjennom EASA-komiteen også sørget for at de kan "filtrere" forslag som skal vedtas av Rådet og Parlamentet. Dermed dominerer medlemslandene styrene i to av de tre nye reguleringsorganene, og i de eksisterende 12. Opprettelsesforordningene viser at styret skal tillegges utstrakte kontroll- og virkemidler, for eksempel skal administrerende direktør utsettes for uvanlig tett kontroll og detaljstyring enn det som er vanlig i organisasjoner av tilsvarende størrelse. Bestemmelsene gir styret makt til å legge føringer for driften og overprøve beslutninger tatt av den administrative ledelsen. Deres dominans i styresammensetningen begrenses av at hvert av landene kun har hvert sitt medlem, slik at store land ikke uten videre har mer innflytelse enn små. Berørte parter har dessuten et visst innflytelsespotensial gjennom det rådgivende organet med representanter fra luftfartsnæringen.

I og med at styrene, med unntak av EFSA, fortsetter å være dominert av medlemslandene, så kan landene betraktes som den vinnende koalisjonen. Dermed kan vi si at den gjeldende intergovernmentale forutsetningen med visse nevnte forbehold er å finne i det empiriske materialet.

#### **4.1.5 Ulike lands innflytelse varierer med forhandlingsgrunnlaget**

Intergovernmentalismen vil hevde at de mektigste og mest ressurssterke nasjonalstatene uansett vil få igjennom sin ønskede vilje forutsatt at tilgjengelige ressurser settes inn. Tolkningen av det empiriske materialet i denne oppgaven gir ikke ubetinget støtte til denne forutsetningen. I forhold til spørsmål om desentralisering av

administrativ myndighet til frittstående reguleringsorganer så kan det umiddelbart virke som at nasjonalstatenes engasjement for desentralisering har vært lavt. Vi skal huske på at enkeltlands innflytelse på denne og lignende reformprosesser er vanskelig å si sikkert om. De interne forhandlingsprosessene i Rådet er gjerne holdt hemmelige, og det er lite i offentlighetens lys som vitner om at enkeltland har fått gjennomslag for sitt syn på bekostning av noen av de andre. Dessuten så har nok prosessens innhold, med unntak av lokaliseringsspørsmål, ligget fjernt fra nasjonale politiske spørsmål, og dermed heller ikke engasjert til de helt store høyprofilerte mellomstatlige konfrontasjonene. Men en del av medlemslandene har gitt uttrykk for meninger de har om utviklingen, og ikke minst vist sin interesse for at kontroll- og ansvarsforhold skal være omfattende. Deres reaksjoner var preget av egne erfaringer, altså nasjonale administrasjoners NPM-tiltak. Reaksjonene var sprikende og varierte. I Europa har desentralisering av offentlig administrativ virksomhet til uavhengige organer vært vanlig i flere tiår. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) produserte en rapport i 2002 der erfaringer fra utvalgte land i verden, inkludert flere EU-land ble evaluert<sup>22</sup>. OECD opererer med Public Law Administrations (PLA) som fellesbetegnelse på offentlige desentraliserte organer med autonom legal personlighet. Rapporten hevder at denne trenden som har pågått siden 1980-årene nå har stoppet opp. Istedenfor å fortsette desentraliseringen, så har koordinerings- og kontrollproblemene blitt så omfattende at styringsreformer (governance reforms) blir gjennomført. De blir gjennomført for å finne riktig balanse mellom ansvarlighet, autonomi, åpenhet og god ledelse, ved å styrke departementenes styrekapasitet (OECD 2002:21).

Ut ifra intergovernmentale forutsetninger så var det altså forventet at Storbritannia som en av EUs stormakter skulle få gjennomslag for sine hovedønsker. Storbritannia bidro mest til at det skulle være klare ansvarsforhold og finansielle styringsprinsipper, da disse punktene er blitt gjennomgående begreper i rammeverket og

---

<sup>22</sup> Frankrike, Tyskland, Nederland, Spania, Sverige og Storbritannia er de EU-land som er analysert i denne undersøkelsen.

opprettelseserklæringene til reguleringsorganene. Men Storbritannia fikk ikke gjennom sitt krav om å få egne generelle retningslinjer knyttet til desentraliseringspraksis. Tyskland, som også er en av EUs stormakter, fikk ikke stanset at et autonomt reguleringsorgan med beslutningsmyndighet ble opprettet (EASA). Dermed blir konklusjonen tosidig i forhold til vurdering av den intergovernmentale forutsetnings relevans. Det vi kan si med stor sannsynlighet er at Tyskland alene uansett ikke kunne stoppet prosessen under dette stadiet. Men vi kan altså ikke si noe sikkert om årsakssammenhengen i forhold til faktisk innflytelse, eller om disse meningsytringene var å betrakte som forhandlingsutspill. Kommisjonen har antageligvis hatt et større engasjement i prosessen fra start til slutt enn medlemslandene, og det er derfor mer sannsynlig at forslagene har stoppet her snarere enn i medlemslandsforhandlinger.

Hvis vi ser bort ifra rammeverket, som likevel ikke ble gjeldende rammestruktur på eksisterende eller nye reguleringsorganer, så viser ikke organiseringen spor av at enkeltland har tilegnet seg fordeler andre ikke har. I slik forstand gjøres det ikke forskjell på medlemslandene i styrets beslutningsprosedyrer. Styrenes tradisjonelle sammensetning, som også avspeiles i EMSA og EASA, gir medlemslandene hver sin representant. Uten innbyrdes mer makt enn de andre så kan ikke ett eller flere medlemsland bestemme retning og ta avgjørelser som påvirker de andre i styret mot deres vilje. I så fall må det skje gjennom EASA-komiteen, som har egenskaper som en tradisjonell komitologikomité (et lukket system der mellomstatlige kjøpsslåingsrelasjoner får utspille seg), og kan opprettholde det intergovernmentale elementet med maktutøvelse.

### *Uenighet om lokalisering*

Når det kommer til beslutninger om reguleringsorganenes lokalisering i Europa, så var vi over inne på at dette ble behørig diskutert mellom enkelte av medlemslandene. Erfaringsmessig så er det medlemslandene som helt og holdent tar slike avgjørelser, Kommisjonen gir kun anbefalinger. Italia trakk det lengste strået til slutt i kampen om EFSA, og er samtidig en stormakt i EU. Finland er det ikke, og endte opp med det

mindre prestisjefylte kontrollmyndigheten for kjemi til tross for at Italia allerede hadde to reguleringsorganer og Finland ingen. Tradisjonell praksis i EU tilsier at Finland da burde tilgodesees. Men Italia hadde det sterkeste forhandlingsgrunnlaget og dermed bekreftet den intergovernmentale forutsetningen. Et lite paradoks er det da at Belgia, som er et av de minste landene i EU, ble jo beskyldt for å drive taktisk spill ved å presentere et urealistisk forslag som det ikke kunne oppnåes enighet om, og samtidig vise at de fullt og helt hadde kapasitet til å huse EFSA på belgisk jord. Det at Belgia fikk midlertidig beholde EFSA i Brussel som de ønsket da uenigheten var et faktum, viser litt av hva et lite land kan utrette selv om de ikke har den politiske makten til å bestemme slik stormakter etter intergovernmentale premisser er i besittelse av. Belgia hadde EUs roterende formannskap og var vertsland for toppmøte, og hadde således anledning til å sette dagsorden og presentere forslag.

## 4.2 EU-institusjonenes engasjement i prosessen

Som påpekt innledningsvis så har EU forskningen historisk sett tillagt de store intergovernmentale konferansene og tilsvarende prosessers avsluttende faser uforholdsmessig stor vekt. Det er i de siste fasene at medlemslandenes får sin naturlige oppmerksomhet i Rådets avstemninger, men denne fasen gir ikke nødvendigvis noe godt bilde av hvorfor resultatet har blitt som det har blitt. Derfor skal vi nå se på hvilken innflytelse Kommisjonen og Europaparlamentet kan ha hatt på prosessen, og da med utgangspunkt i hele prosessens arbeidsramme. Nå skal det taes forbehold om at medlemslandenes innflytelse synliggjøres gjerne mot slutten av prosessen, når avgjørelser om implementering skal taes. Grundig gjennomarbeidede forslag kan stanses da. Vi gjentar institusjonell teoris forutsetninger fra teorikapittelet:

- Empirien vil vise at EU-institusjonene Kommisjonen og Parlamentet har vært viktigere enn medlemslandene for prosessens forløp og resultat. Institusjonene fremtrer som egne politiske aktører med egen agenda. Vi bør da kunne se spor av at Kommisjonen og eventuelt Parlamentet har vært sterkt involvert og helst styrt prosessen.



- Det kan ha vært omkringliggende årsaker, som plutselige hendelser eller katastrofelignende tilstander, som igjen har ført til dyptgripende krise. Prosessen bærer i så fall preg av dette i forhold til valg av løsninger og tempo. Løsningsvalgene kan for eksempel være avvikende fra tidligere ønsker.
- Det har vært en gjennomgående tone i Kommisjonens og Parlamentets arbeid med desentraliseringsprosessen at målet er å styrke deres posisjon i EU-systemet på bekostning av medlemslandene. For eksempel at tanken var å skaffe seg en "forlenget arm" til nasjonale myndigheter ved opprettelse av reguleringsorganer.
- Det er mulig å identifisere at beslutninger og praksis gjort på et tidligere tidspunkt påvirker prosessens karakter og utfall. Utfallet vil da være organiseringen av reguleringsorganene.

#### **4.2.1 EU-institusjonenes betydning for prosessen og resultatene**

##### *Kommisjonens innflytelse*

I perioden før Prodis presidentskap var det lite i empirien som tilsa at Kommisjonen var særlig involvert i reguleringsorganenes fremtidige struktur. Vi var vi inne på at perioden reflekterte et politisk kompromiss der Unionsrådet satte som betingelse at organene var underlagt medlemslandenes kontroll, og at Parlamentet og Kommisjonen måtte godta dette. Medlemslandenes skeptisisme overfor desentralisering av reguleringsmyndighet var sterkere (utad) i denne perioden enn senere. Engasjementet økte, og med det også innflytelsen til Kommisjonen da Romano Prodi overtok presidentskapet. Prodi ble som nevnt innsatt nærmest med et mandat for reform, som konsekvens av de påståtte uregelmessighetene under SanTERS periode. Prodis utnevning av Kinnock som visepresident med hovedansvar for administrativ reform av Kommisjonen viser hvilken høy prioritet dette hadde for Kommisjonen fra starten av. Denne holdningsbølgen avspeiles også i Prodis tale i begynnelsen av 2000 der han sier at vi nå kunne forvente "radikale desentraliseringstiltak" i Kommisjonens virksomhet. Dette var altså før arbeidet med hvitboken for alvor var kommet i gang. På dette tidspunktet kom det som nevnt også signaler om hva medlemslandene mente om dette, men i denne viktige arkitektoniske fasen ble altså ingen av medlemslandenes standpunkt, heller ikke stormaktenes, fulgt

opp i det videre prosessarbeidet. Med tanke på Prodis engasjement er det derfor mye som tyder på at Kommisjonen la premissene for desentraliseringsprosessen i denne tidlige fasen. Prodi talte som nevnt at Kommisjonen ikke skulle ta stilling i konstitusjonelle spørsmål, men gav likevel sine anbefalinger, som et stykke på vei ble fulgt opp. Rammeverket var jo et Kommisjonsforslag som i sin helhet var utarbeidet av Kommisjonen og dets arbeidsgrupper. Jeg tolker det derfor dit hen at vi her ser klare spor av at Kommisjonen ledet an prosessen i denne fasen, som er i samsvar med den institusjonelle forutsetningen knyttet til dette.

Kommisjonens kanal for innflytelse i EU er hovedsakelig lagt til dets saksforberedende arbeid. Initiativretten til nye lovforslag, ansvaret for iverksetting og implementering av lovforslaget med ansvaret for konkurransepolitikken har gjort at Kommisjonen regnes som den antatt viktigste drivkraften til de kontinuerlige endringene i EU-systemet. Jeg nevner dette fordi det i det saksforberedende arbeidet ofte trekkes på anerkjent ekspertise og kunnskap, og i desentraliseringsprosessen ble det ansett som den mest legitime begrunnelsen som ble ført til fordel for opprettelse av reguleringsorganer med og uten beslutningsmyndighet. Det var i førsteomgang rasjonell ekspertargumentasjon som var Kommisjonens begrunnelse, og i mindre grad i kombinasjon med hva som var politisk mulig og ønskelig i forhold til forventet avstemning i Rådet. En slik bakgrunn med ekspertkonsultasjon og grundig forberedende arbeid lå også bak hvitboken "European Governance". Hvitboken var et produkt av at en lang rekke organisasjoner, oppdragsforskere og enkeltpersoner fra forskningsmiljøer både i Europa og USA bidro, og over 200 kommisjonsansatte som arbeidet i interne kommisjonsgrupper. Kommisjonens innflytelse besto nettopp av at Kommisjonsledelsen selv strømlinjeformet hvitboken etter eget ønske og nedla rammeverket til reguleringsorganene. Legitimiteten til arbeidet ble så ivaretatt ved at det ble vist til de mange uavhengige sakkyndige involverte, som i realiteten ikke ble tatt særlig hensyn til. Kommisjonens *argumentasjon* samsvarte som kjent med den nedsatte arbeidsgruppe 3a. Arbeidsgruppens utarbeidede hvitdokument endret Kommisjonen ikke bare ordlyden på, men også de foreslåtte tiltakene og de politiske styringsprinsippene ble utvasket. Disse endringene fant sted på

kommisjonspresidentens kontor kort stund før offentliggjørelsen av hvitdokumentet. Det kan da se ut som at Kommisjonskollegiet i løpet av noen måneder hadde endret preferanser i forhold til horisontal desentralisering, og ikke fant det ønskelig å desentralisere i så utstrakt grad som arbeidsgruppen foreslo. Det ville kunne frata Kommisjonen styringskontroll over reguleringsorganenes arbeidsområder. Dermed ser vi her et eksempel på at Kommisjonen hadde motiver og etablerte seg som en aktiv aktør som styrte prosessen i den tidlige fasen.

Kommisjonen opprettholdt engasjementet for prosessen også etter hvitboken, i lys av at hvitboken skuffet mange som hadde regnet med mer konkrete reformforslag. Kommisjonens viktigste jobb var nå å ta imot høringsuttalelser og forberede iverksettelsen. Kommisjonen inviterte alle Europas borgere til å si sin mening om hvitboken, og om ønskelig fremlegge alternative løsninger. Alt fra nasjonale regjeringer, næringsinstitusjoner og enkeltborgere av EU fremla sine synspunkter. Dette tyder på en åpen tilnærming fra Kommisjonens side, men kan like gjerne ha vært et spill for galleriet, da det naturlig nok var urealistisk å skulle gå igjennom hvert enkelt forslag og gjøre en seriøs vurdering av dem. Rammeverket var da heller ikke veldig annerledes enn essensen av det som sto i hvitdokumentet. Styresammensetningen som ble nedlagt i rammeverket var lik den som arbeidsgruppen foreslo; et forslag som gir Kommisjonen en dominerende posisjon med seks representanter der normen bør ligge på totalt 14. Derfor er det ut ifra den gjeldende institusjonelle forutsetningen ikke så uventet at Kommisjonen valgte å opprettholde denne løsningen.

### *Parlamentets innflytelse*

Det institusjonelle perspektivets tradisjonelle oppfatning av EUs politikkutforming legger som sagt særlig vekt på Kommisjonens innflytelse, mye som resultat av at det er Kommisjonen forskningsinnsatsen har vært rettet mot. Empirien i denne oppgaven viser at også Parlamentet kan være en betydelig aktør i EUs utvikling. Parlamentet er som Kommisjonen en egen institusjon i EU med egne interesser og egne mål.

Forskningsinnsatsen rettet mot Parlamentet har da også økt proporsjonalt med dets utvidete makt på 1980 og 90-tallet.

Parlamentet var engasjert i desentraliseringsprosessen fra starten av. Grunnen var den direkte medvirkning Parlamentet hadde i avsløringen av Santerkommisjonens tilstand og selve avgangen. Det var som kjent de to rapportene fra Committee of Independent Experts som var helt sentrale her, da den første som kom i begynnelsen av 1999 var sterkt kritisk til Kommisjonen, og den andre, som kom etter SanTERS avgang på høsten, forslo tiltak som Prodi måtte forholde seg til i forhold til reform. Parlamentet fremla i denne anledning også et eget krav om reform.

### **Gjennomsiktighetskravet**

I den første delen av analysen var vi inne på at prosessen var preget av at prinsipper om innlagt kontroll og gjennomsiktighet skulle inkluderes i strukturen til reguleringsorganene. Årsaken var Santerkommisjonens problemer. Det var ikke bare medlemslandene som argumenterte hardt for at alle EUs institusjoner må underlegge seg gjennomsiktighetskravet, også Parlamentet kan ta ære for at dette ble et krav underveis i reformprosessen. Parlamentet presset for at alle administrative regler som hadde med EUs innbyggere å gjøre skulle offentliggjøres, altså "standard operating procedures". Dette var allerede i 1999, parallelt med offentliggjøringen av ekspertkomiteens andre rapport. Desentraliseringsbølgen som fulgte med Prodis presidentskap bar også preg av Parlamentets medvirkning, da delegering av beslutningsmyndighet ble en del av medbestemmelsesretten. Både opprettelsesprosessen og organisasjonsstrukturen til reguleringsorganene fikk da mulighet til å endre seg, som for eksempel strukturendringen av matsikkerhetsorganet. Det var mye i empirien som tilsa at dette skyldes Parlamentets engasjement i prosessen. Parlamentet var den sterkeste pådriveren av åpenhet, gjennomsiktighet og ikke minst stilt krav til at det skal være innarbeidede varslingsystemer ("fire alarm") for uregelmessigheter. Parlamentet har således sørget for at interessegrupper da vil kunne fungere som "watchdog" i slike tilfeller. Jeg påpekte i kapittel 3.2.1. at rammeverket fulgte opp hvitdokumentet når det gjaldt krav

om åpenhet, ansvarlighet og gjennomsiktighet etterfulgt av kontroll. Interessant er det at Parlamentet også viste engasjement for at reguleringsorganene skulle få tilstrekkelig autonom bestemmelsesmakt.

Dette vitner om at Parlamentet var aktivt deltakende under prosessforløpet, og ikke kun mottaker av reformdirektiver som det intergovernmentale perspektivet hevder. I rammeverket er kravet om autonomi blitt fulgt opp med den lite presise beskrivelsen ”genuine autonomy”. Det Parlamentet ikke fikk igjennom var ønsket om innflytelse på utnevning av styremedlemmer til reguleringsorganene, som de andre aktørene hevdet ville gi overlappende ansvarsforhold.

### *Institusjonell innflytelse på EFSA, EMSA og EASA*

#### **Kommisjonen**

Det er spor av Kommisjonens og Parlamentets innflytelse på opprettelsesprosessen og organiseringen av både EFSA, EMSA og EASA. EFSAAs styre er mindre enn i de to andre, og skal som hovedregel ikke overstige 15 deltakere. Styresammensetningen er ikke dominert av medlemslandene på samme måte som i de mer tradisjonelle strukturene i EMSA og EASA. Måten representantene og administrerende direktør utnevnes på er mer åpen og gjenstand for kontroll av Parlamentet. Det stilles krav om erfaring og kunnskaper fra interessegrupper eller forbrukerorganisasjoner. EFSA skiller seg også ut ved egne krav til åpenhet i de daglige beslutningsprosedyrene, hvilket er nedfelt i vedtektene. EFSA sikrer herigjennom åpenhetsprinsipp for hele virksomheten, og lista ligger høyt for at hemmelighold skal kunne rettfærdiggjøres. EASA og EMSA derimot, har ikke tilnærmingslike bestemmelser av hva åpenhet angår. Det bør påpekes at EMSA og EASAs opprettelsesforordninger bærer preg av ønsket om at de skal være gjennomsiktige organisasjoner, enn for eksempel EMEAs, og således har noe av åpenhetspolitikken som Parlamentet står for nådd frem.

Prodis engasjement innebar altså at han lanserte forslaget om et matsikkerhetsorgan med mulig bestemmelsesmakt, som skulle være politisk og økonomisk uavhengig. Deretter modererte Kommisjonen sitt syn på graden av desentralisering. Årsaken var

kombinasjonen av et ønske om å beholde makten og at den innså at det ikke var politisk mulig. Et aspekt ved EFSA's organisering er at det kan stå overfor et ansvarsproblem i fremtiden. Matsikkerhetsorganets makt er begrenset. Kommisjonen har desentralisert arbeidsoppgaver knyttet til risikovurdering, og EFSA skal være rådgiver. Hvis EFSA også hadde fått myndighet til å ta selvstendige beslutninger og "risk management" i saker som berører medlemslandene, så hadde det lettet Kommisjonen for en ansvarsbyrde den nå fortsetter å ha. Kommisjonen vil altså fortsatt være utsatt for den type kritikk som utløste det hele; den dårlige håndteringen av BSE krisen. Da Prodi overtok makten juli 1999 var BSE krisen på dagsorden, og den ferske dioksinskandalen presset frem løsninger som empirien viser at det ikke har vært full enighet om. Det et aspekt ved valget av prosedyrer og struktur som er til Kommisjonens fordel. Det legges opp til at det (mer nå enn før) skal være uavhengig vitenskaplig kunnskap og ekspertargumentasjon som ligger til grunn for analyser og anbefalinger. Dette er en konsekvens av løsrivelsen fra komitologikomiteene. Slik vil Kommisjonen ha større legitimitet bak løsningsforslagene enn før, og vil vanskeligere bli stilt til ansvar.

Spørsmålet er da om vi med denne bakgrunnskunnskapen kan tolke institusjonenes (Parlamentet, Kommisjonen og berørte parter) innflytelse som balansert opp mot medlemslandenes i organiseringen av EFSA. I så fall har de lyktes dårligere med EMSA og EASA. Det ligger et mønster i at de reguleringsorganene som har den største intergovernmentale profilen (EMSA og EASA) også er de som er opprettet hurtigst. De er også de som i minst grad har sikret åpenhet og tilgjengelighet. Det skal også være sagt at organiseringen av EFSA's styresammensetning gikk ikke helt slik Kommisjonen håpet på, da de ble tilgodesett med kun en representant og ikke seks. For Kommisjonen var det da en seier at EMSA og EASA virksomhet tross alt er kunnskapsbasert, der beslutninger kun regnes for legitime hvis de taes på bakgrunn av rasjonell ekspertkunnskap og i åpne forhold. Det at styrene er dominert av medlemslandene kan også tolkes som eksempel på EUs evne til å inngå kompromisser, der hybrider etableres av tradisjonelle organisasjonsstrukturer. Det virker som at dominans av medlemslandene og åpenhet ikke trenger å være en

motsetning. Komitologikomiteen knyttet til EASA svekker denne tolkningen noe, da den er med på å sikre at medlemslandenes interesser ivaretaes i og med at den ikke gjøres tilgjengelige for andre berørte EU-institusjoner.

### **Parlamentet**

Parlamentets innflytelse i opprettelsen og organiseringen av EFSA var vi inne på i forbindelse med gjennomsiktighetskravet. Helt fra starten av ser vi spor av at Parlamentet hadde intensjoner om aktiv deltakelse i reformprosessen. Som nevnt unnslopp Parlamentet kritikken som rammet Kommisjonen under BSE krisen, og det var Parlamentet som sørget for at også Rådet ble gjenstand for kritikk. Parlamentet satt dermed igjen med integritet i matsikkerhetsspørsmål, og i en mer forhandlingsgunstig posisjon.

Parlamentet ønsket at praksis for opprettelse av reguleringsorganer skulle være medbestemmelsesprinsippet og ikke artikkel 308 (Meronibegrensningen) i EU traktaten. Det ble gjort i opprettelsen av EFSA, og Parlamentet innkasserte her en liten seier, men det var et nederlag at dette ikke skjedde for EMSA og EASA. EFSA's prosedyre for utnevning av styrerepresentanter og styrets sammensetning brøt med tidligere praksis. Det ble lagt opp til at det skulle være 14 styremedlemmer i det nye styret (maks 20), og medlemslandene skal ikke kreve hver sin representant. Bestemmelser ble nedlagt som sikrer Parlamentet en kontrollfunksjon, og gir Kommisjonen og berørte parter større involvering i den daglige oppfølgingen.

Det avsluttede rammeverket ble som sagt aldri implementert på verken de eksisterende eller de tre nyopprettede reguleringsorganene. Det fremkom av dokumentasjon hentet fra Coreper at dette var Rådets ønske. Det må derfor kunne tolkes som et nederlag for de institusjoner som var sterkt involvert i rammeverket, som Parlamentet og Kommisjonen.

Det er ingenting som tyder på at verken Kommisjonen eller Parlamentet har hatt noe engasjement i forhold til lokaliseringen av reguleringsorganene. Reguleringsdebatten

ble ført helt etter intergovernmentale forutsetninger. Dermed gjelder ikke forutsetningene for institusjonell teori her.

#### **4.2.2 Kriesituasjon muliggjorde desentralisering**

Det er liten tvil om at rystelsene som rammet Santerkommisjonen var kritiske. Situasjonen satte Kommisjonen i alvorlige problemer da EUs legitimitet hos Europas borgere svekket seg. Det var dermed i alles interesse (Medlemslandene, Parlamentet og Kommisjonen) å handle klokt i forhold å gjenoppbygge og bevare tillit. Konsekvensene kjenner vi; Santerkommisjonen gikk av og Prodis kommisjon ble innsatt med løfte om reform. Ledet av visepresident Neil Kinnock berørte reformtiltakene i den administrative reformen i liten grad reguleringspolitikken og temaer som desentralisering. Likevel knyttes dette i sammenheng der det ene nevnes, for eksempel i hvitbøkene for begge reformprosessene. Santerkommisjonens problemer med påståtte uregelmessigheter i Kommisjonen har indirekte ført til at desentraliseringspolitikken ble en del av reformprogrammene på starten av 2000, det er også andre årsaker, som jeg kommer tilbake til i garbage can delen av analysen. Jeg kan ikke se at desentraliseringstiltakene var nødvendige for at Kommisjonen skulle overleve som institusjon, og heller ikke at Kommisjonen hadde grunn til å føle seg truet. Dermed kan jeg ikke gi støtte til den institusjonelle forutsetningen i forhold til det empiriske materialet som er fremlagt i oppgaven. Kriesituasjonen var mest sannsynlig ikke grunn nok alene til som initiativ for reform.

De to kriesituasjonene som fant sted i forkant av EFSA, og EMSAs opprettelse finner jeg heller ikke relevante i forhold til den institusjonelle forutsetningen om at kriser kan føre til reformendringer. Den mest alvorlige for Kommisjonen av de to; konsekvensene av BSE krisen, var aldri truende for Kommisjonens eksistens, selv om den kan ha vært avgjørende for at et europeisk matsikkerhetsorgan ble opprettet.



---

### 4.2.3 Institusjonene vil styrke seg selv

Det som kanskje var den viktigste begrunnelsen Kommisjonen hadde for ambisjonene om å desentralisere deler av sin administrative virksomhet var å få gjen vunnet fokus på kjerneoppgavene. Bakgrunnen for denne tankegangen var å bedre sin egen konkurransefordel overfor de andre EU-institusjonene og medlemslandene. Kommisjonen ønsket å drive utvikling fremfor drift, da det er mer i overensstemmelse med dens mål om å vokse og utvide sitt ansvarsområde. Desentralisering av administrative oppgaver som tidligere har vært tillagt komitologikomiteene kunne derimot styrke Kommisjonens innflytelse ved at reguleringsorganene formelt ble lagt under Kommisjonen. Jeg tenker da spesielt på oppgaver som ble tatt hånd om av komitologikomiteene. Dette aspektet ved desentraliseringen kunne også styrke Parlamentets rolle, som da får bestemte kontrollmuligheter de tidligere ikke har hadde. I mandatet som Kommisjonen gav arbeidsgruppe 3a, fremkommer Kommisjonens ambisjoner om å styrke sitt ansvar og sin posisjon i forhold til medlemslandene. Kommisjonen erkjente at nasjonale myndigheters omfattende bruk av uformelle og utydelige nettverk på mange av EUs tekniske politikkkutformingsområder resulterte i at fremgang ofte var viljebasert. Disse nettverkene var det Kommisjonen nå ønsket at ble institusjonaliserte og underlagte seg selv.

Senere i prosessen, da Kommisjonen endret ordlyd og tiltaksforslagene som arbeidsgruppe 3a hadde utarbeidet, viste Kommisjonen samtidig at det viktigste for den var å opprettholde kontrollen over reguleringspolitikken. Beslutningen som førte til endring av hvitbokens karakter ble tatt bare en kort stund før offentliggjøringen. Det kan tolkes som at Kommisjonen ikke ønsket å gi slipp på makt og innflytelse innenfor dette viktige saksområdet, og fremsatte sine ønsker selv om det gav konsekvenser for de andre EU-institusjonene. Kommisjonens inkonsistente atferd i forhold til spørsmålet om å gi reguleringsorganene autonomi (kapittel 3.2.1), bidrar til å styrke oppfatningen om at Kommisjonen valgte å endre sitt syn i forhold til eget

vinningspotensial. Det ble gjort redegjørelser av hvilke konsekvenser dette kunne få i form av reduserte ansvarsforhold og innflytelse for Kommisjonen.

I reguleringsvedtaket til EFSA oppnådde Kommisjonen altså å styrke sin posisjon på særlig to arbeidsområder; analysekapasiteten og handlingspotensialet. Dette fordi at ved etableringen av EFSA ekspanderte matsikkerhet som reguleringspolitisk område i EU. EFSA har ansvaret for "risk vurdering" over det meste av Europa, og dette er underlagt Kommisjonen. Handlingspotensialet økte fordi inspeksjonsmyndigheten (FVO) ble beholdt i Kommisjonen, men ble utvidet. Det at Kommisjonen på denne måten fikk anledning til å styrke seg, gikk ikke nødvendigvis på bekostning av Parlamentet og Rådet, som støttet ekspansjonen. Styrkingen kan heller sees på som en dugnad for koordinering av matregulering i Europa, der nasjonale matstilsyn vil kunne bli sterkest berørt av reformen. Lokale variasjoner og lokal håndhevelse av myndighet skal fortsatt eksistere.

Kommisjonen har ikke vært like involvert i opprettelsen av EMSA og EASA som den var av EFSA, og har hatt tilsvarende lite innflytelse. Kommisjonens støtte til desentralisering av sjø- og flysikkerhet gikk hovedsakelig ut på at den selv ikke hadde den administrative kapasitet til å oppfylle de krav til saksbehandling som skulle til for å opprettholde og videreutvikle reguleringspolitikken i disse arenaene i fremtiden. Kommisjonen så på dette som en del av prosessen for å strømlinje organisasjonen sin og for å øke konsentrasjonen om kjernevirksomheten. Ut ifra dette perspektivet så vet vi at dette var en ledd i en plan om å styrke seg selv, og således gir empirien enn viss støtte til den gjeldende forutsetningen. Det er interessant å observere Kommisjonens manglende involvering og innflytelse på opprettelsen av EASA. EASA er med sin bestemmelsesmakt unik i reguleringspolitikken i EU, og det ville vært naturlig at Kommisjonen deltok i dette. Empirien gir ingen klare svar på hvorfor det ble slik, utover det som ble diskutert i forrige kapittel.

#### 4.2.4 Løsninger begrenses av stiavhengighet

Som nevnt i teorikapittelet har reformprosesser i EU erfaringsmessig vært preget av å følge tradisjonell praksis. Endringer begrenses som følge av veivalg og beslutninger fattet på tidligere tidspunkt. I EU-systemet kan begrepet stiavhengighet forbindes med "historiske beslutninger" fattet av medlemslandene og juridisk konservatisme utformet av EF-domstolen. I desentraliseringsprosessen er det tolkningen av den såkalte Meronidoktrinen som har lagt bånd på endringsforsøkene. Dommen i Meroni vs. High Authority (fra 1958) tolket som nevnt EUs traktater slik at Kommisjonen ikke kan gi tredje part makt til å utvikle lovforslag eller delegere bestemmelsesmakt som den selv har fått tildelt ved traktatene. Kommisjonens juridiske fraksjon støttet denne tolkningen, og så det kun aktuelt å opprette reguleringsorganer innenfor svært avgrensede områder som ikke kunne være "politisk følsomt".

Arbeidsgruppe 3a utfordret denne stiavhengigheten som har preget tidligere forsøk på å desentralisere administrativ virksomhet. Arbeidsgruppen slo fast at Kommisjonen burde la reguleringsorganene få faktisk autonomi og uavhengighet, og mulighet til å vedta blant annet implementeringsbestemmelser og enkeltvedtak. Kommisjonen valgte i tråd med forventningene å gjøre som under den første desentraliseringsbølgen. Kommisjonen forholdt seg til Meronidoktrinen (som vist i empirikapittelet) ved dermed ikke gi implementeringsmakt til et autonomt organ.

Meronidommen fikk som vi ser implikasjoner for hvilken linje Kommisjonen valgte å legge seg på i desentraliseringsprosessen. Det som er en utfordring å slå fast er hvor viktig stiavhengighet har vært for Kommisjonen i forhold til de andre institusjonelle forutsetningene. Kommisjonens valg av løsninger kan ha blitt tatt på et annet grunnlag som for eksempel ønske om innflytelse, selv om begrunnelsen har vært tradisjonelle hensyn. Reformprosessen endret karakter underveis, da de to katastrofesituasjonene fikk prege både tempo og prosessforløp. Det er et element av tilfeldigheters innvirkning på hendelsesforløpet som ikke lar seg forklare ved stiavhengighet.

Europaparlamentets forhold til Meronidoktrinen var ikke like bindende som Kommisjonen. Parlamentet var som nevnt betydelig mer positiv enn Kommisjonen i å gi reguleringsorganene autonomi og beslutningsmyndighet. Det hadde sannsynligvis en del å gjøre med at Parlamentet ikke ville bli like berørt av desentraliseringsprosessens innhold som Kommisjonen, og ut ifra det institusjonelle perspektivets forutsetninger om endring er dette forventet atferd. I verste fall ville flere organer med full autonomi kunne gi Parlamentet store utfordringer. Dette gjelder særlig koordinering av kontroller og revisjon, både i forkant og etterkant. For Kommisjonen kunne det bety tap av ansvar og innflytelse samt endring av eksisterende praksis og rutiner. Sistnevnte to mulige endringskonsekvenser vil ifølge institusjonell teori skape motstand og uvilje mot reformprosessen innad i Kommisjonen, hvilket vi til en viss grad har påvist.

### 4.3 Garbage can og prosessen

Som nevnt har mange av de endringsprosesser EU har gjennomgått, helt fra starten av og opp til i dag, båret garbage can elementer i seg. Garbage can perspektivets teoretiske forutsetninger var derfor forventet å kunne være relevante både for desentraliseringsprosessen og opprettelsen av case-studiene EFSA og EMEA. De utarbeidede forutsetningene fra teorikapittelet gjentas her:

- Eksterne hendelser i organisasjonens nærhet kan ha påvirket prosessens retning og karakter, som dermed kan ha fått betydning for opprettelsen og organiseringen av reguleringsorganene.
- Prosessen bærer preg av at problemer og løsninger kan dukke opp underveis på en måte der løsninger iblant kan komme foran problem. Samtidighet av hendelser skaper nye problemstillinger. Det kan med andre ord komme frem ting i løpet av prosessen som blir diskutert og tatt med selv om det ikke var tiltenkt på forhånd. Aktørenes standpunkt og meninger kan da endre seg underveis.
- ”Viktige” deltakere kan unnlate å delta underveis i prosessen, og dermed ikke hatt innflytelse, mens derimot ”uviktige” deltakere kan ha fått konsekvenser for prosessens retning og mål.

---

### 4.3.1 Eksterne hendelser

Det er belegg i det empiriske materialet for å si at BSE-krisen har vært sentral for opprettelsen av organet for matsikkerhet, EFSA. Til tross for at matsikkerhet har vært en tradisjonell samarbeidsarena for EUs medlemsland over lengre tid, så var det ikke før vi fikk en krise av et visst omfang at kravene om et uavhengig organ ble lyttet til. BSE-krisen viste ikke bare sårbarheten dette matvaresamarbeidet hadde, men demonstrerte også Kommisjonens utilstrekkelige kapasitet for handling. Det ble stilt krav om at det eksisterende systemet (med lukkede ekspertkomiteer og nasjonalt implementeringsansvar) måtte åpnes opp og ansvarliggjøres. EUs borgere hadde fått svekket tiltro både til matvaresektoren og til EUs handlekraft. Kritikken av det eksisterende systemet fungerte dermed som støtte til de som argumenterte for et autonomt organ. BSE-krisen presset Santer til å følge opp, og noe av det siste hans Kommisjon gjennomførte var å opprette en uavhengig krisegruppe som skulle vurdere utstrakt bruk av uavhengige organer. Kommisjonens nye president Romano Prodi fortsatte å arbeide med den snøballen som hadde begynt å rulle under Santers presidentskap. I tillegg til BSE-krisen ferskt i minnet måtte Prodi også forholde seg til dioksinskandalen i Belgia, som nok en gang viste EUs utilstrekkelighet, denne gangen i forhold til koordineringsproblemer medlemslandene seg imellom. Dermed havnet EUs matsikkerhet helt oppe på Kommisjonens dagsorden. I tillegg startet implementeringsarbeidet med den administrative reformen, og alt dette fikk betydning for Prodis eget reformprosjekt; governancereformen.

EMSA er den andre av case-studiene i det empiriske materialet som ser ut til å oppfylle garbage can forutsetningen om ekstern innflytelse. Empirien avdekker at de viktigste aktørene for opprettelsen av EMSA tillegger Erika-katastrofen som hovedårsak for at et felleseuropeisk organ for sjøsikkerhet ble til. Den andre ulykken med oljesøl i november 2002 var med på å styrke prosessforløpet i retning av et eget reguleringsorgan. Empiriens tredje case-studie, flysikkerhetsorganet EASAs opprettelse og organisering, hadde ikke et slikt katastrofetilløp i forkant av eller under opprettelsen. Det er vanskeligere å felle noen dom over hvorvidt selve rammeverket

har vært gjenstand for innflytelse med bakgrunn i katastrofene. Ut ifra det foreliggende empiriske materialet så tolker jeg det som at arbeidet med retningslinjene i rammeverket har vært skjermet fra katastrofene. Den påvirkning de har hatt har først og fremst vært betydningsfullt for de enkelte reguleringsområdene, selv om vi ikke kan utelukke at de har vært med på å akselerere arbeidet med felles retningslinjer.

#### **4.3.2 Vilkårlig prosessforløp**

Empirien viser at prosessen bærer preg av å etterleve denne forutsetningen som er sentral i garbage can perspektivet. Dette gjelder spesielt når vi ser dette i sammenheng med opprettelsen av EFSA. BSE som fenomen eksisterte (fra 1986) i mange EU-land en god stund før et samlende organ med reguleringsmyndighet på området ble satt på dagsorden. Det foregikk i mange år ulike taktiske forsøk fra de berørte aktørene (medlemslandene, Kommisjonen, næringslivsinteresser) på å utnytte situasjonen til egen fordel. Dette maktspeillet temmet de som ønsket at matvaresektoren skulle underlegges et nøytralt reguleringsystem. Derfor så må veien mot opprettelsen av et matreguleringsorgan sees i sammenheng med Parlamentets aktive rolle. Parlamentets potensial for innflytelse ble realisert ved dens utvidede fullmakter i beslutningsprosessen, forøvrig på bekostning av Rådet og Kommisjonen. Parlamentets gjentatte kritikk av både Kommisjonens og Rådets håndtering av BSE krisen er eksempel på dens offensive holdning ledende rolle i prosessen.

Midt oppe i dette kom Santerkommisjonen i problemer av andre årsaker. Santerkommisjonens avgang som følge av beskyldninger om uregelmessigheter og dårlig styring kan ha fått betydning for utfallet av desentraliseringsprosessen. Kommisjonspresident Santer gjorde to ting før han gikk av, som hadde stor betydning for de overnevnte valg. Santer igangsatte den administrative reformen, som bar med seg forslag til desentralisering, og han opprettet en krisegruppe. Opprettelsen av krisegruppen presset desentralisering opp på dagsorden for hans arvtaker, og Prodis reform bar med seg svært mye av det samme som den administrative reformen.

---

Santer's motivasjon for igangsettelsen av disse to tingene var å vise ansvar under og etter en turbulent periode med påstander om det motsatte. Vi ser altså en samtidighet av flere ting som akselererte arbeidet med opprettelsen av EFSA. Prodi fortsatte på mange måter der Santer slapp, men satte en ny ramme for det hele: Governanceprosessen. Det er blitt sagt at Prodi nærmest ble innsatt med et "mandat for reform". Prodi var altså nødt til å gjøre noe, da presset var stort på Kommisjonen. I tillegg var det opplagt at dette var det som kom til å prege hans periode som Kommisjonspresident; Forløse Kommisjonens evne til handlekraft, for å opprettholde dens myndighet gjennom ny respekt. Prodis løsningsvalg ble da å introdusere en kjempereform for styring av Kommisjonen, der desentralisering var en viktig del. Reformens innhold slik det er beskrevet i hvitboken er som nevnt nokså vagt, og overlapper i stor grad Santer's administrative reform som på dette tidspunktet var under implementering. Det som ofte er typisk for karakteristiske garbage can organisasjoner i endringsprosesser, og som vi også ser her, er hvordan elementer trekkes med underveis som resultat av hvordan reformen utvikler seg. I prosessen som her studeres ble en omfattende diskusjon om desentralisering inkludert som tema i tillegg til alt det andre hvitboken og reformen inneholdt. Denne desentraliseringsdebatten gikk mye lenger enn antydning i den administrative reformen, der formålet var utstrakt bruk av outsourcing. Med Prodi og governance var det først snakk om desentralisering av administrativt arbeid, og etter hvert også Kommisjonens reguleringsområder og beslutningsmyndighet. Deretter ble det også inkludert at det skulle opprettes et rammeverk som skulle gjelde for alle de autonome europeiske organene.

Samtidighet av flere ting aner vi også i opprettelsen av EMSA, og det var antageligvis ikke bare var Erika-katastrofen som drev denne prosessen fremover. Kommisjonen hadde som nevnt et sterkt ønske om å kvitte seg med den eskalerende arbeidsmengden, som skyldes stadig nye regler og direktiver innenfor sjøfartssektoren. Kommisjonen betegnet sitt forslag som en del av en "generell debatt om utsettelse av Kommisjonens arbeidsoppgaver", og med det innlemmet EMSA's skjebne i den administrative reformen. Dermed var det flere ting som inntraff

samtidig og som hadde betydning for prosessens retning og karakter. Dette styrker relevansen av garbage can forutsetningen på det empiriske materialet.

Enkelte av aktørene endrer sine standpunkt underveis, og det er spesielt Kommisjonen som utmerker seg. Ett eksempel er Prodis offensiv i forhold til at han først ønsket desentralisering i stor skala, til deretter å bidra til at reguleringsorganene ikke skulle tillegges beslutningsmyndighet. Dette standpunktet uttrykkes også via det mandatet arbeidsgruppen fikk og arbeidet ut ifra, et stykke arbeid som ved lanseringen av hvitdokument 428 underkjentes av Kommisjon selv. Mye tyder på at grunnen var todelt; det var ikke politisk mulig med bakgrunn i medlemslandenes skepsis, og det ville frata Kommisjonen et allerede oppnådd ansvarsområde. I forbindelse med prosessen mot EFSA's opprettelse har vi et annet eksempel på endring av synspunkt; Kommisjonen ønsket i utgangspunktet bare å opprette et eget kontor innad i Kommisjonen til inspeksjonsmyndighet, men snudde og foreslo like etter et autonomt reguleringsorgan. Et annet eksempel er måten arbeidsgruppene ble organisert på, der fordelingen av ansvarsområdene overlappet slik at gruppe 2 ("better regulation") og 3a (desentralisering) fremla to forskjellige synspunkt på samme problemstilling (selvregulering). Vi ser også et eksempel på at viktige problemstillinger ikke er blitt tatt opp til diskusjon, men som i en desentraliseringsprosess utvilsomt burde vært det; transaksjonskostnader og koordineringsproblemer.

Det at verken de eksisterende eller de nyopprettede reguleringsorganene måtte underlegge seg den strukturen som rammeverket fremlegger viser også en form for inkonsistens. Det kan se ut som at den delen av prosessen som har stått for utviklingen av rammeverket har vært atskilt eller verste fall overkjørt av de politiske beslutningene tatt av Rådet. Dette vitner om dårlig styrt prosessforløp, der oppfatninger om problem og løsninger ikke har vært koordinert blant aktørene. Prosessen har delt seg i to uten at dette er taklet tilfredsstillende underveis. Dette er et symptom på en litt tilfeldig prosessstruktur som antyder at garbage can forutsetningene er relevante for analyse i denne reformprosessen.



### 4.3.3 Deltakere kommer og går

Analyseargumentasjonen i avsnittene over kan diskuteres ut ifra forutsetningen om ”viktige” og ”uviktige” deltakere. Problemet er at garbage can her møter seg selv i døren i dette empiriske materialet. En ”viktig” deltaker i denne sammenheng er naturligvis Unionsrådet med medlemslandene representert. Mot slutten av prosessen, da selve rammeverket skulle implementeres i de eksisterende og nye reguleringsorganene, så ble dette trenert av medlemslandene, som dermed beholdt den innflytelsesrike kontrollen med styrene. Vi ser da at det var en formelt viktig deltaker som hadde siste ordet, til tross for at deltakeren i liten grad satte sitt preg på prosessen for øvrig. I kategorien potensielt viktige deltakere var også Parlamentet. Parlamentet bidro sterkt til at EFSA ble en realitet. Parlamentet opprettholdt sitt press under Prodi fra starten av, og sørget således for at ord ble til handling; EFSA ble etter hvert en realitet, selv om den ikke ble organisert helt etter deres ønsker og ble bemyndiget som Parlamentet håpet på. Grunnen til det var i så fall at to andre viktige deltakere holdt igjen; Kommisjonen og Rådet. Kommisjonen er naturligvis også en slik sentralt viktig deltaker, da den sitter med ansvaret for prosessens innhold og implementering. Dermed ser det ut til at forutsetningen om viktige og uviktige deltakere ikke bærer relevans i det empiriske materialet.

Det er noen unntak til denne tolkningen som jeg skal gjøre oppmerksom på; opprettelsen av EFSA og til dels også EMSA. Utviklingen frem mot deres opprettelse og organisering skapte lite engasjement blant medlemslandene. Landene var naturligvis engasjert gjennom forberedelser i Coreper og avstemningsrunder i Rådet, dessuten ble jo EMSAs styresammensetning svært medlemskapsvennlig. Det som gjør opprettelsene av disse særegne i så måte er at det var så mange andre som var så mye mer engasjert underveis i prosessen, som ikke minst hadde betydning for at disse organene i det hele tatt ble til. Interesseorganisasjoner for matvaresektoren i Europa var som nevnt sterke tilhengere av et felles kontrollorgan atskilt fra Kommisjonen og medlemslandene.

Når det derimot kommer til lokaliseringen av reguleringsorganene, så er det ingenting som tyder på at ikke det var viktige deltakere som tok de beslutningene. Lokaliseringsdebatten viste hvor viktig spørsmål om geografisk plassering er for medlemslandene, og det var også de aktuelle landene (Italia og Finland) som var involvert i avgjørelsen. Ett poeng kan gjøres ut av at det ble fulgt en litt ureglementert prosedyre, i form av taktisk spill og utspill som måtte trekkes tilbake, men jeg tolker det dit hen at det ikke faller inn under garbage can forutsetningen.

## 4.4 Institusjonelle omgivelser

EUs omgivelser i organisatorisk forstand vil skal her forstås som EUs egne medlemslands administrative forvaltningsløsninger. I flere tiår har medlemslandene eksperimentert med ulike løsninger i forhold til uavhengige organer, tilsyn, sentralbanker og lignende. Ikke minst har New Public Managements ideer for strukturformer, prosedyrekontroll og planlegging vært viktig inspirasjonskilde. Det samme kan vi si om EU, som, en stund etter medlemslandene viser tydelige tegn på å ha latt seg inspirere av disse ideene. Det institusjonelle omgivelsesperspektivet fanger opp noe av dette. I teorikapittelet resonerte vi oss frem til fire teoretiske forutsetninger:

- Organisasjoner er sårbare for påvirkning av reformtrender i omgivelsene, og vil særlig la seg påvirke av organisasjoner som de sammenlikner seg med. Beslutningsprosessen vil derfor vise spor av at organisasjonsmodeller benyttet i nære omgivelser (NPM) er av samme karakter som de løsninger prosessen har generert.
- Organisasjonen er utstyrt med egne innovasjonsenheter, alternativt aktørgrupper som utvikler reformforslagene under innflytelse av de institusjonelle omgivelsene.
- Nye organisasjonsløsninger presenteres med dramatikk og skremselsbilde om verst mulig utfall, som at konkurranse fremtvinger endringer.
- Reformprosessen resulterer i at tiltakene ikke utføres, og at eksisterende praksis får fortsette som før. Reformtiltakenes retorikk og tiltaksplan er

---

tilstedeværende, ofte også i ledd nedover i systemet, derfor oppfatter omgivelsene reformen som gjennomført.

#### **4.4.1 NPM og strukturellhet**

##### *Vest-Europeisk innflytelse*

Det empiriske materialet viser oss to ting. Det ene er at EU, med Kommisjonen som viktigste bidragsyter innledende i reformprosessen, har lagt seg på NPM-bølgen i forhold til desentralisering. Jeg tenker da på utskilling av administrativ virksomhet i autonome organer, og at noe reguleringsmyndighet også atskilles fra den politiske ledelsen. Det andre er at medlemslandenes erfaringer ser ut til å ha fått innflytelse, om ikke underveis i prosessen (i og med at koordineringsproblemer har vært lite diskutert), så i hvert fall i sluttresultat, i og med at Rådet aldri lot styringen av reguleringsorganene gli ut av medlemslandenes hender. Medlemslandene var som kjent skeptiske til desentralisering, nettopp fordi deres erfaringer med NPM-tiltak var sprikende og ikke udelt positive.

Kommisjonen, derimot, viste tegn på å ha latt se sterkt inspirere av NPM i omgivelsene. Gjennom prosessen har NPM-retorikk vært tilstedeværende fra start til slutt. For eksempel så har det blitt argumentert for bedret administrativ effektivitet og økonomiske besparelser med tanke på bedre kår for næringslivet. Men det er også eksempler på at det har vært diskusjoner ut ifra andre hensyn. For eksempel å skape økt legitimitet. Begrunnelsen var at ved å samle den omfattende og politisk viktige komitévirksomheten i reguleringsrammer i autonome organer, så økes de demokratiske idealene ved at deliberativ argumentasjon og representasjon mer åpent finner sted. Bedrede muligheter for kontroll spilte også inn her.

Selv om den velkjente NPM retorikken gjennomsyrrer de fleste offentlige dokumenter produsert i forbindelse med beslutningsprosessen, så er det ikke identifisert spor av at det er benyttet en spesifikk organisasjonsoppskrift, slik Røvik forutsetter. Dette kan tyde på at omgivelsenes NPM-påvirkning kan ha vært mindre bevisst modellens

forutsetninger, og at prosessen på dette punkt er mer på linje med tradisjonell institusjonell myteteori.

Omgivelsesperspektivets forutsetning om trender og sammenlikning med tilsvarende organisasjoner i omgivelsene anser jeg likevel for å i stor grad være oppfylt, om enn ikke helt konsekvent. Vi må kunne si at NPM bølgen som har innvirket på sentraladministrasjonene i Vest-Europa også har hatt betydning for desentraliseringsprosessen i EU. Krav ble rettet mot Kommisjonen at forandringer måtte finne sted, og som en del av denne reformen kom altså desentralisering på programmet. Når det kommer til de tre case-studiene så finner vi spor av NPM retorikk i alle tre helt fra de første strukturforslagene ble fremlagt og til opprettelsesforordningene. Den samme retorikken blir benyttet i omgivelsene i organisasjoner EU og Kommisjonen sammenlikner seg med.

#### **4.4.2 Innovasjonsenheter**

Det er meg ikke bekjent at Kommisjonen er utstyrt med egne innovasjonsenheter av den typen Røviks modell forutsetter. Riktignok ble det opprettet en rekke arbeidsgrupper med ansvar for å dekke ulike sider ved reformen, men de hadde kun rådgivende funksjon var ikke permanente.

#### **4.4.3 Skremselsbilde**

For Kommisjonens del så er det ingen tvil om at det var utpreget snakk og dystre spådommer om fremtiden, og gikk så langt som at enkelte predikerte en krise for hele EU-systemet. EUs legitimitet hos europeiske borgere var tynnslett etter sviktende krisehåndtering og påstander om uregelmessigheter i Kommisjonen. Dette skremselsbilde og utvilsomt dramatiske omstendigheter tvang nærmest Kommisjonen til å handle, og to reformer (den administrative reformen og governancereformen) ble igangsatt. Underveis i prosessen ble etter hvert desentralisering frontet som et bevis på EUs handlekraft. Denne observasjonen lever ikke helt opp til Røviks forutsetning om at det er organisasjonsledelsen som konstruerer ett bilde for å lette

implementeringen og aksepten for endringsforslagene. Det skremselsbildet som Kommisjonen og EU sto overfor var reelt nok, men det var omgivelsene (europaisk presse, internasjonale relasjoner og EUs borgere) som bevisstgjorde EU og Kommisjonen om implikasjonene av urolighetene. Dermed startet reformbølgen. Det er få spor av at Kommisjonsledelsen har tegnet et urealistisk bilde av situasjonen, i den hensikt å skremme til endring. Dermed passer Røviks skremselsforutsetning heller dårlig til denne beslutningsprosessen.

#### **4.4.4 Inkonsekvens mellom snakk og handling**

Det at verken de eksisterende eller de nyopprettede reguleringsorganene måtte underlegge seg den strukturen som rammeverket fremla viser en form for inkonsekvent atferd. Reformprosessen har vært preget av mye snakk om hvor store og viktige endringer som skal finne sted. Begrepsbruken har vært tilnærmet lik de populære og aksepterte NPM-retoriske virkemidlene, som medlemslandene kjenner fra før. Likevel viser det seg at en stor del av endringene ikke fant sted. Det har ikke vært påpekt underveis i prosessen verken fra Kommisjonen eller andre at de eksisterende reguleringsorganene ikke skal bli berørt, tvert imot har det vært lovt at de skal endre sine retningslinjer. Det som da viser seg er at dette ikke skal gjelde styresammensetningen, men det som omfatter åpenhetskultur og kontroll. Jeg har gjentatte ganger vært inne på viktigheten av styrets innflytelse på reguleringsorganenes daglige virke, som overstiger den man finner i nasjonale tilsyn og på direktoratsnivå.

Kommisjonen har også i en annen sammenheng vist seg tilbøyelig til å skille mellom snakk og handling, og jeg tenker da spesielt på dens forhold til arbeidsgruppens reformforslag. Kommisjonen valgte da å opprettholde de retoriske vendingene som gav uttrykk for stor desentraliseringsvilje, men skrev om selve innholdet i hvitboken der deres ambisjoner viste seg å være betydelig mindre radikale. Kommisjonspresidenten og Kommisjonen forøvrig endret altså retorikken som beskrev hvor dyptgripende og kvalitetshevende denne reformen skulle bli. Det

institusjonelle omgivelsesperspektivets forutsetning om inkonsekvens mellom snakk og handling i endringsprosesser anser jeg for å ha vært tilstede i desentraliseringsprosessen.

## **5. Oppsummering og konklusjoner**

Formålet med studien har vært å forklare opprettelsen av europeiske reguleringsorganer og deres felles rammeverk, samt beskrive hvordan prosessen har utviklet seg og hvilke aktører som har hatt betydning for reguleringsorganenes endelige organisering og beslutningsmyndighet. Oppgaven er avgrenset innenfor en tidsperiode på fem år, tidspunktet da den relaterte reformprosessen "EU governance" og reguleringsorganenes rammeverk ble utarbeidet. Oppgaven har etter beste evne belyst og forklart faktorer, årsaker og sider som har styrt og påvirket reformprosessen. Delspørsmålene som ble tatt opp innledningsvis var ment som en utdypning og nyansering av den todelte problemstillingen, og har blitt behandlet underveis. Det brede teorigrunnlaget kombinert med det omfattende empirisk materiale skapte grunnlaget for analysen som jeg nå skal gi en oppsummering av.

Vi kan konstatere at oppblomstringen av europeiske reguleringsorganer på 1990-tallet fortsatte etter tusenårsskiftet. Reformprosessen resulterte i at det felles rammeverket som ble fremforhandlet ikke påførte eksisterende og nye reguleringsorganer bindende krav til konformitet. Tilfeldig sammenfall av hendelser fikk stor betydning for EFSA og EMSAs opprettelse, men hadde mindre å si for organiseringen av dem. Omgivelsene påvirket måten reformen ble formulert og presentert. EASA, derimot, ble til med bakgrunn i politisk ønske fra medlemslandene. I analysen kom vi frem til at beslutningsprosessen hadde i seg elementer fra alle de fire teoretiske perspektivene, og at ingen av teoriene kan få gjennomslag for alle sine forutsetninger. Deler av teorien (intergovernmentalt perspektiv, institusjonelt perspektiv og garbage can perspektivet) peker seg ut som mer relevante i forhold oppgavens problemstilling og det fremlagte empiriske materialet. Samlet sett virker det som om teoriene er mer utfyllende enn overlappende, hvilket vi forventet med en såpass bred innhenting av

empirisk materiale. Det som kanskje er litt overraskende er at de i svært liten grad er gjensidig utelukkende, hvilket kan forklares ved at vi i analysen gir dem relevans i ulike deler av prosessen, mens vi bare i noen grad satte de opp mot hverandre i hendelse etter hendelse.

Medlemslandene utøvde innflytelse først og fremst mot slutten av reformprosessen. I den første fasen begrenset deres innflytelse seg til at de fikk gjennomslag for gjennomsiktighetskravet. Det at medlemslandenes skeptiske holdning ble lagt merke til, kan ha vært en av årsakene til Kommisjonens etter hvert nedjusterte ambisjoner for en offensiv desentraliseringspolitikk. En ting som analysen pekte på var at medlemslandene hadde stor innflytelse på implementeringsbeslutningene; de kan ta mye av æren for at de nye reguleringsorganene fikk begrenset autonomi og bestemmelsesmakt, og var også suverene i å avgjøre bestemmelser knyttet til lokaliseringen av dem.

I den første fasen av reformprosessen var Kommisjonen svært aktiv, det vil si innflytelsesrik. Kommisjonen la premissene for desentraliseringspolitikken ved å gi reformen utforming og innhold. Kommisjonen valgte også tempo for reformen, hvem de ville samarbeide med og hvilke råd de ville følge. Parlamentet var også engasjert i denne fasen, og viljen til å ta ansvar for reformprosessen er et uttrykk for dens mer og mer betydningsfulle rolle i EUs politikktutformende prosesser. Parlamentet sørget for at det skjedde endringer i form av økt gjennomsiktighet, og Parlamentets viktigste bidrag til EFSA, EMSA og EASA var at de fikk en gjennomiktig ansvarlig struktur. I forhold til case-studiene generelt i oppgaven, så hadde Kommisjonen og Parlamentet størst innflytelse på prosessen knyttet til EFSAs tilblivelse. Særlig grunn til dette var Parlamentets handlekraftige håndtering av BSE-krisen i form av at Kommisjonen ble presset til å handle. Kommisjonen sørget også for at EFSAs beslutningsgrunnlag og arbeidsrutiner i uoverskuelig framtid legger fagkunnskap og vitenskaplige begrunnelser bak råd og vedtak. En slik struktur gjør det vanskeligere for medlemsland og berørte parter å blande seg inn i beslutningsprosessen, og vil kunne styrke Kommisjonens interesser. Dominans i styresammenslutningen, derimot,

fikk ikke Kommissjonen. Det at EFSA ble opprettet ved medbestemmelsesprinsippet var Parlamentets ønske, men det var et nederlag for Kommissjonen og Parlamentet at artikkel 308 ble benyttet for EMSA og EASA. Den (for denne oppgaven) irrelevante kriseforutsetningen til det institusjonelle perspektivet er et eksempel på at ikke alle de teoretiske betingelsene oppfylles. Derimot viser oppgaven med tydelighet at Kommissjonen sørget for reformprosessens fremdrift gjennom motivasjon den hadde for å styrke seg selv. Kommissjonen forsto at den ville kommet godt ut av å refokusere på kjerneoppgavene, og desentralisere driften av reguleringspolitikken. Samtidig sørget Kommissjonen for at kontrollen på fagområdenes politiske utvikling ble værende hos Kommissjonen, i og med at den fortsatt blir stående som ansvarlig for reguleringspolitikken. Minst innflytelse sitter Kommissjonen igjen med over EASA, som har fått en viss selvstendig beslutningsmyndighet, og svarer til en komitologikomite etter tradisjonell oppbygning (medlemsland). Den institusjonelle forutsetningen om stivhengighet finner vi også godt representert i reformprosessen. Kommissjonen er en tradisjonsbundet institusjon, hvilket vi fikk bekreftet ved ledelsens beslutning om å ta hensyn til Meronidoktrinen fra 1950-tallet. Parlamentet ønsket i tråd med faglige anbefalinger å bryte med denne bindingen, men fikk ikke gjennomslag.

Selv om det empiriske forløpet bar preg av sterkt intergovernmentale forhold, så må vi konkludere med at institusjonell teori gjør seg mest relevant når disse settes opp mot hverandre. Rammeverket står klart, og kommer det politisk vilje til så kan det implementeres på et senere tidspunkt. Det at Kommissjonen kunne legge føring på reformprosessen i lang tid over et såpass viktig politisk felt for medlemslandene er et eksempel på hvordan institusjonelle krefter kan utøve handlekraft i et system som EU.

Garbage can perspektivet har vist seg særlig relevant for denne oppgaven, og da særlig som forklaring på opprettelsen og organiseringen av EFSA og EMSA. Forutsetningen om eksterne hendelsers innflytelse på endringsprosesser gjorde seg relevant i og med at BSE krisen og håndteringen av den til slutt førte til et eget



---

reguleringsorgan for matvaresikkerhet. Erika-katastrofen var avgjørende for at sjøsikkerhet ble prioritert med egen reguleringsinstitusjon. Derimot var eksterne hendelser ikke betydningsfullt for flysikkerhetsorganet EASA. Hvorvidt disse (og andre) eksterne hendelser var relevante for selve reformprosessen fant vi ingen indikasjoner på. Empirikapittelet avdekket at etableringen av EFSA og EMSA bar preg av et noe vilkårlig prosessforløp. Vi så at samtidighet av prekære problemløsninger fikk betydning for utfallet. Vi fant at tilfeldigheter oppsto og fikk avgjørende betydning for valg av løsninger, og da særlig under første del av reformprosessen. Kommisjonspresident Prodi og reformledelsen gjorde valg tatt på bakgrunn av et svært sammensatt situasjonsbilde, ting ble tatt opp og diskutert underveis i reformforløpet, standpunkt endret seg stadig vekk og vi så en viss inkonsistens i aktørenes holdninger. Ikke alle som kunne (og av demokratiske/formelle grunner burde) deltatt i prosessarbeidet gjorde det. Særlig gjelder dette EFSA-prosessen. Når det kommer til lokaliseringen av reguleringsorganene, og den avsluttende delen av prosessen, så var i aller høyeste grad "viktige" deltakere med på banen.

Analysen viste at omgivelsene har vært viktige i forhold til at reformens NPM-karakter, ved at formuleringer og løsningsforslag er gjenkjennelige i så å si alle Vesteuropiske forvaltninger. Medlemslandenes restriktive holdning i forhold til å gi organene full autonomi er et resultat av de erfaringer de selv har gjort seg ved flere tiår med NPM-reformering. EFSA, EMSA og EASAs opprettelsesforordninger er også gjennomsyret av NPM retorikk, men for disse er det likedels vanskelig å påvise omgivelsenes konkrete påvirkning. Vi finner ikke spor av anerkjente organisasjonsoppskrifter eller egne innovasjonsheter i Kommisjonen. Kommisjonsledelsen kan heller ikke beskyldes for å ha drevet skremselspropaganda for på den måten å lette implementering og gjennomføring av reformtiltak. Derimot har Kommisjonen utøvd utstrakt bruk av inkonsekvens mellom snakk og handling, for eksempel ved å gi uttrykk for stor desentraliseringsvilje samtidig som det holdes hardt igjen og holdninger endres. De institusjonelle omgivelsene har nok vært viktig

for reformprosessens legitimitet og bruk av NPM begreper som ferniss, men har hatt mindre betydning for prosessens beslutningstaking og hendelsesforløp.

Konklusjonen er altså at institusjonell teori og garbage can perspektivet har vært best egnet til å forklare reformprosessens utforming, tempo og aktørers deltakelse og holdninger. Reformens NPM-karakter kan best forklares ved bruk av det institusjonelle omgivelsesperspektivet, mens reformens avgjørende siste fase og lokaliseringsspørsmål var i tråd med intergovernmentalismens forutsetninger. Alle de fire teoretiske perspektivene har vist seg relevante på det empiriske materialet, og bidratt til studiens analytiske prosess.

## 5.1 Avsluttende betraktninger

Det reguleringspolitiske samarbeidet var en naturlig utvikling av integrasjonsprosessen i kjølevannet av Enhetsakten, indre marked og Maastricht-traktaten. Desentraliseringstiltakene i EUs administrative apparat var også forventet ut ifra en forutsetning om at institusjoner endrer seg når sine omgivelser gjør det, med NPM som den ledende inspirasjon for utarbeidelse av reformtiltak. Prosessen viste hvordan EU-institusjonene Parlamentet og Kommisjonen var aktive i utformingen av EUs fremtid gjennom sine tilstedeværelser og engasjement der endringer og politikk utformes. Rammeverkets endelige utforming og de tre nyopprettede reguleringsorganenes beslutningsstruktur og lokalisering er en gjenspeiling av det maktspeilet som har funnet sted. Således både mellom medlemslandene og EUs institusjoner seg imellom. Studien har ikke minst vist at eksterne hendelser og tilfeldig sammenfall har vært veldig viktig for hvilke løsningsvalg som i det hele tatt havnet på bordet. For eksempel så vi hvordan NPM i EUs omgivelser har hatt ulik effekt på prosessen innad i EU, da Kommisjonen lot seg inspirere, mens medlemslandene med sin førstehåndserfaring med desentralisering holdt tilbake. Det viser verdien av å benytte ulike teoretiske innfallsvinkler, da vi ellers kanskje ikke ville fanget dette opp.

---

Som jeg var inne på i metodeavsnittet, kan det knyttes noe usikkerhet til om det empiriske materialet på en tilfredsstillende måte har dekket medlemslandenes forhandlingsarenaer. Dersom intervjuer hadde vært gjennomført med relevante aktører fra EUs medlemsland og reformledelsen, så kunne muligens en del usikkerhetsfaktorer vært eliminert. Årsaken var som nevnt at disse er vanskelig tilgjengelig og at det er kostnadskrevende for en oppgave av dette format. Et større bemidlet forskningsprosjekt ville kunne kontrollere disse usikkerhetsfaktorene ved å ta et dypere utgangspunkt i EUs reguleringspolitiske desentraliseringsprosess. Dette fagområdet er i et møtepunkt mellom jus og statsvitenskap, der det er svært lite etablert forskning tilgjengelig. Det gjenstår å få klarhet i hvilke effekter som oppnåes dersom rammeverkets strukturforslag blir påført reguleringsorganene, og ved at de tillegges større autonomi. Konsekvensene av en slik utvikling kan bli store for det reguleringspolitiske samarbeid så vel som EUs integrasjonsprosess. Det gjenstår også å avklare hvorvidt reformtiltakene vil kunne få den ønskede avlastende effekt på Kommisjonens administrative arbeidsmengde. Det blir interessant å følge med på hvem som etter reformtiltakene besitter størst innflytelse over utformingen av reguleringspolitikken, og hvem som til syvende og sist styrer implementeringen av fremtidige politiske reguleringsvedtak.

## Referanser

### Bøker, artikler mm.

- Anda, Torgeir (1999). 'Går god for gen-mat'. Intervju med Antony Brugman i *Dagens Næringsliv* 8. november.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering – forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. og K.A. Eliassen (2001). "Introduction: The EU as a New Political System", kap.1 i S.S. Andersen og K.A. Eliassen (red.): *Making Policy in Europe*. London: Sage
- Andersen, Svein S. (2003). "On a clear day you can see the EU, Case Study Methodology in EU Research". ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo 16/03. Working Paper.
- Arbuthnott, Tom (2001, desember 17). Viewpoint: Laeken's lows. BBC [online]. – URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1715601.stm>.
- Aspinwall, M. and G. Schneider (2000). "Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration", *European Journal of Political Research* 38: 1-36.
- BBC (2000, 5 januar). Oil spill damage worsens. [online]. – URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/592378.stm>.
- BBC (2002, 19 november). Stricken oil tanker sinks. [online]. - URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2487739.stm>.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Chambers, Graham R. (1999). "The BSE Crisis and the European Parliament", i kap. 6 i C. Joerges og E. Vos (red.): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford-Portland: Hart Publishing.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998). "Administrative Reform Policy: The Case of Norway", *International Review of Administrative Sciences* 64: 457-475.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002). "Introduction", kap. 1 i Tom Christensen og Per Lægreid (red.): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Hampshire: Ashgate.
- Cohen, Michael D., James D. March og Johan P. Olsen (1972). "A Garbage Can Model of Organisational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.

- 
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano
- Egeberg, Morten (2003). "The European Commission", s.131-147 i Michelle Cini (red.): *European Union Politics*. Oxford University Press.
- Egeberg, Morten (2004). "An organisational approach to European integration: Outline of a Complementary Perspective", *European Journal of Political Research* 43 (2): 199-219.
- EUobserver (2003, mars 18). Italy and Finland compromise on European Food Authority. EUobserver [online]. – Tilgjengelig via euobserver.com.
- Franson, Johan (2004). 'Maritime Safety Regulations during the last decade'. Presentert på seminar for Nordisk Transportforskning 24 mars 2004. Konferansepaper [online]. – URL: [http://www.ntf-research.org/NTF-hjemmeside/konference240304/papers/2\\_Maritime%20Safety%20regulations.pdf](http://www.ntf-research.org/NTF-hjemmeside/konference240304/papers/2_Maritime%20Safety%20regulations.pdf).
- Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hix, Simon (2002). "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science* 32: 259-280.
- Hood, Christoffer (1999). "The Garbage Can Model of Organization: Describing a Condition or a Prescriptive Design Principle?," kap. 3 i Morten Egeberg og Per Lægreid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Joerges, Christian (1999). "Bureaucratic Nightmare, Technocratic Regime and the Dream of Good Transnational Governance", kap. 1 i C. Joerges og E. Vos (red.): *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford-Portland: Hart Publishing.
- Kassim, Hussein og Anand Menon (2004). "European Integration since the 1990s: Member states and the European Commission". ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo 6/04. Working paper.
- Kelemen, R. Daniel (2002). "The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies", *West European Politics* 25 (4): 93-118.
- Kerremans, B. (1996). "Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union", *Governance*. Blackwell Publishers Ltd. 9 (2): 217-240.
- Krasner, S. D. (1988). "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*. Sage Publications Ltd. 21 (1): 66-94.
- Kreher, Alexander (1997). "Agencies in the European Community –a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy* 4 (2): 225-245.

- 
- Lægreid, P. og P.G. Roness (1999). "Administrative Reform as Organized Attention", i Morgen Egeberg og Per Lægreid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico (2002). "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization", *Governance* 15 (3): 375-392.
- Majone, Giandomenico (2003). "The Politics of Regulation", kap. 17 i Jack Hayward og Anand Menon (red.): *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J.G. og Johan P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78: 734-749.
- Mazey, S. and J. Richardson (1996). "The Logic of Organisation: Interest Groups" i J. Richardson (red.): *European Union: Power and Policy-making*. London: Routledge.
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977). "Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1991). "Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i (red.): Powell, Walter & DiMaggio, Paul *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.
- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL press
- Nugent, Neill. (2001). *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Nugent, Neill (2003). *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- OECD-rapport (2002, 22. november). *Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies*. OECD-trykk.
- Olsen, Johan P. (1992). "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatwissenschaften und Staatspraxis. Nomos Verlagsgesellschaft* 3 (2): 247-271.
- Olsen, Johan P. (1998). "Institutional Design in Democratic Contexts", i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Organizing Organizations*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsen, Johan P. (2000/2001). "Organising European Institutions of Governance: A Prelude to an Institutional Account of Political Integration", s.2-37 i (red.): Wallace, H., *Whose Europe? Interlocking Dimensions of Integration*. London: MacMillan Press,.

- 
- Peterson, John (1995). "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis", *Journal of European Public Policy*, 1: 69-93.
- Pihl, Luise Hemmer (2003, desember 16). Finns feel hard done by on EU agency. EUobserver.com [online]. –Tilgjengelig via euobserver.com.
- Pollack, Mark A. (2003). *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Roness, P.G. (1997). *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårs-skiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Otta: Tano Aschehoug.
- Spinant, Daniela (2001, desember 19). The Trade-offs behind the scenes at Laeken. EUobserver.com [online]. – URL: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=4622>.
- Straw, Jack (2002). Tale i Haag 21 februar 2002, gjengitt i EUobserver.com [online]. – URL: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=5283>.
- Sverdrup, Ulf (1999). "Precedents and Present Events in the European Union: An Institutional Perspective on Treaty Reform", kap 13 i Neunreiter, Karlheinz og Wiener (red.): *European Integration. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy after Amsterdam*. Oxford: Oxford University Press.
- Veggeland, Frode (2000). "Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU", *Nordiske Organisasjonsstudier* 2: 29-63.
- Weiler, J. H. H. (2001). The Commission as Euro-Skeptic: A Task Oriented Commission for a Project-Based Union The Jean Monnet Program. Working paper [online]. – URL: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013401.html>.
- Wærness, M. (1990). "Treårsbudgetering som Rationalisering", i Brunsson, N. & J.P. Olsen (red.): *Makten at Reformera*. Stockholm: Carlsson bokforlag.
- Wright, V. (1994). "Reshaping the State: the Implications for Public Administration", *West European Politics* 17: 102-37.
- Yataganas, Xénophon A. (2001). (Juridisk rådgiver i juridisk avdeling i Europakommisjonen). "Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies". The Jean Monnet Program 3/01. Working paper.

## Offentlige dokumenter

Committee of Independent Experts (1999a). *First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*. European Commission. 15. mars.

Committee of Independent Experts (1999b). *Second Report on Reform of the Commission – Analysis of Current Practice and Proposals for Tackling Mismanagement, Irregularities and Fraud*. European Commission. 10. september.

Council Decision (1987). 87/373/EEC, *Laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission*, OJ L 197/33.

Cox, Pat (2003 4. april). Brev til Unionsrådets og Kommisjonenens presidentskap. Innhentet fra Unionsrådets korrespondansearkiv. – Tilgjengelig via rådets søkebase [online]: - URL: <http://register.consilium.eu.int/>.

EMSA hjemmeside (15. mars 2004) [online]. - URL: <http://www.emsa.eu.int/end173.html>.

European agencies hjemmeside (15. februar 2004) [online]. – URL: [http://europa.eu.int/agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm).

European Commission (1996). *Proposal for a Council Regulation (EC) establishing a European Agency for Veterinary and Phytosanitary Inspection*, COM(96) 223 final. 29. mai.

European Commission (1997a). *Communication from the Commission on Consumer Health and Food Safety*, COM(97) 183 final. 30. april.

European Commission (1998a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee on Food, Veterinary and Plant Health Control and Inspection*. COM(98) 32 final. 28. januar.

European Commission (1998b). *Amended proposals for Council Regulations (EC) amending the basic regulations of certain decentralised Community agencies*. Com(1998) 289 final. 30. april.

European Commission (1999). *White Paper on Modernisation of the Rules Implementing Articles 85 and 86 of the EC Treaty*. Commission Programme No 99/027. 28. april.

European Commission (2000a). *White Paper on Food Safety*, COM (1999) 719 final. 12. januar.

European Commission (2000b). Working document on the creation of the European Aviation Safety Authority. COM (2000) 144 final. 21. mars.

European Commission (2000c). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the safety of the seaborne oil trade, COM (2000) 142 final 21. mars.



- 
- European Commission (2000d). *Reforming the Commission. A white paper*. COM (2000) 200 final. 5. april.
- European Commission (2000e). *The Commission proposes the creation of a community aviation safety agency*. Pressemelding IP/00/1062. 27. september.
- European Commission (2000f). *White Paper on European Governance work programme*. Arbeidsdokument. SEC(2000) 1547/7 final. 11. oktober.
- European Commission (2000g). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Authority, and laying down procedures in the matters of food*. COM (2000) 716 final. 8. november.
- European Commission (2001a). *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final. 25. juli.
- European Commission (2001b). *The Commission Proposes immediate action on European Governance*. Pressemelding IP/01/1096, 25. juli.
- European Commission (2002). *Communication from the Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies*. COM (2002) 718 final.
- European Council (2001a). *MARITIME SAFETY – European maritime safety agency = Precedents for horizontal provisions in Regulations setting up Community agencies or assimilate*. 17 juli 2001 [online]. - URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/01/st10/10792en1.pdf>.
- European Council (2001b). *European Council of Laeken: Presidency Conclusions*. Pressemelding fra det belgiske presidentskapet.
- European Council (2003). *Conclusions of the Representatives of the Member States, Meeting at the Head of States of Government Level in Brussels on 13 December 2003*. Tekst med vedlegg [online]. - URL: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).
- European Council (2004). 10442/04 *Council conclusions of the Commission communication on “The Operating Framework for European Regulatory Agencies”*. Coreper til Unionsrådet 9. juni [online]. – URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st10/st10442.en04.pdf>.
- European Ombudsman (1999). *Annual report for 1999*. – Tilgjengelig via <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/>.
- European Parliament (1997). *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE*. A4-0020/97, 7. februar.
- European Parliament (2000). *Report on action to be taken on the second report of the Committee of Independent Experts on reform of the Commission*. A5-0001/2000, 11. januar.

- European Parliament (2001). *Report on the Commission White Paper on European Governance*. Final A5-0399/2001. Committee on Constitutional Affairs. 15. november.
- European Parliament (2003). *Report on the communication from the Commission: 'The operating framework for the European regulatory agencies'*. Final A5-0471/2003. 4. desember.
- European Parliament (2004). *Third report on the Commission communication on simplifying and improving the regulatory environment*. Final A5-0118/2004. 26. februar.
- Governance team (2000). *Mandatet for gruppe 3a*. Tilgjengelig på hjemmesiden til Governance prosessen (15 februar 2004) [online]. – URL: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).
- Governance team (2001a). *Report by the working group 3a*, sg/8597/91. – Tilgjengelig på hjemmesiden til Governancereformen [online]: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).
- Governance team (2001b). *Draft memorandum to the Commission*. – Tilgjengelig på hjemmesiden til governancereformen [online]: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).
- Governance team (2001c). *Consultations conducted for the preparation of the white paper on democratic european governance*. Report to the Commission SG/8533/01.
- Jackson, Caroline (2003). Brev til Pat Cox, president i Europaparlamentet. Innhentet fra Unionsrådets korrespondansearkiv. 20. mars. –Tilgjengelig via rådets søkebase <http://register.consilium.eu.int/>.
- James, Philip, Fritz Kemper og Gerard Pascal (1999). *A European Food and Public Health Authority. The future of scientific advise in the EU*. Report to the Commission [online]. - URL: [http://europa.eu.int/comm/food/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/food/index_en.htm).
- Luftfartstilsynet (2004, oktober 5.) [online]. – URL: <http://www.luftfartstilsynet.no/applications/System/publish/view/showobject.asp?infoobjectid=1001835#bakgrunn>.
- Majone, Giandomenico (prosjektleder) m. fl. (1999). *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. Report to the Commission*.
- Nederlandske myndigheter (2002). *The Netherlands' response to the White Paper on Governance*. –Tilgjengelig på governancereformens hjemmeside [online]: -URL: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).
- Official Journal of the European Communities (1997). C 085 *Parliament Resolution on the results of the Temporary Committee of Inquiry into BSE*. 17. mars.
- Official Journal of the European Communities (2002a). *Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 establishing the European Food Safety Authority*.

- 
- Official Journal of the European Communities (2002b). *Regulation (EC) No 1406/2002 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency.*
- Official Journal of the European Communities (2002c). *Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency.*
- Prodis korrespondansearkiv. Innhentet korrespondanse. -Tilgjengelig for bestilling via Kommisjonens hjemmeside [online]: - URL: [http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/index\\_da.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/index_da.htm).
- Prodi, Romano (1999a). Speech/99/121. Tale til Europaparlamentet. 5. oktober.
- Prodi, Romano (1999b). *The European Union and the Challenge of the 21<sup>st</sup> Century*. Tale holdt på 21<sup>st</sup> Forum on Financial Policy and Taxation, Karlsruhe. 12. november.
- Prodi, Romano (2000a). *2000 – 2005: Shaping the New Europe*. Speech/00/41 til Europaparlamentet i Strasbourg. 15. februar [online]. - URL: [http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.getfile=gf&doc=SPEECH/00/41/0|AGED&lg=EN&type=PDF](http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=SPEECH/00/41/0|AGED&lg=EN&type=PDF).
- Prodi, Romano (2000b). *Speech/00/352* til Europaparlamentet i Strasbourg 3. oktober.
- Prodi, Romano (2001a). *The State of the Union 2001*. Speech/01/64 til Europaparlamentet i Strasbourg. 13. februar [online]: - URL: [http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.getfile=gf&doc=SPEECH/01/64/0|AGED&lg=EN&type=PDF](http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=SPEECH/01/64/0|AGED&lg=EN&type=PDF).
- Prodi, Romano (2001b). *Introduction to the debate on governance*. Speech/01/427 til Europaparlamentet. 2. oktober.
- Regeringskansliet (2002, mars 22). *Swedish comments on the White Paper on European Governance*. – Tilgjengelig på governancereformens hjemmeside [online]: - URL: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).
- Statskontoret (2000). *Modernitet, effektivitet och förvaltningsförnyelse. En kartläggning och analys av Europeiska kommissionens vitbok om interna reformer*. 2000:49. – Tilgjengelig via Statskontorets hjemmeside [online]: - URL: [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).
- Statskontoret (2001). *Kommissionens utläggingpolitik –enhetlighet, effektivitet och stärkt kontroll*. 2001:24. – Tilgjengelig via Statskontorets hjemmeside [online]: - URL: [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).
- Storbritannias myndigheter (2002). *UK Response to the Commission's White Paper on Governance*. – Tilgjengelig på governancereformens hjemmeside [online]: - URL: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).
- Tyske myndigheter (2001). *Germany's opinion on the European Commission's White Paper on "European Governance"*. – Tilgjengelig på governancereformens hjemmeside [online]: - URL: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).

## Appendiks 1 – Forkortelser

**BSE** – Bovine Spongiform Encephalopathy (kugalskap)

**Coreper** – Comité des Représentants Permanents (De Faste Representanters Komité)

**CPVO** – Community Plant Variety Office

**EASA** – European Aviation Safety Agency

**EC** – European Community (Det Europeiske Fellesskapet)

**EF-domstolen** – Europeiske fellesskapers domstol

**EFSA** – European Food Safety Authority

**EMA** – European Medicines Agency

**EMSA** – European Maritime Safety Agency

**EU** – Europeiske Union

**FAA** – Federal Aviation Administration

**FVO** – Food and Veterinary Office

**IGC** – Intergovernmental Conference

**JAA** – Joint Aviation Authorities

**Kommisjonen** – Europakommisjonen

**NGO** – Non-governmental organisation

**NPM** – New Public Management

**OECD** – Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

**OHIM** – The Office of Harmonisation in the Internal Market

**OVPIC** – Office of Veterinary and Phytosanitary Inspection and Control

**Parlamentet** – Europaparlamentet

**Rådet** – Unionsrådet/Ministerrådet